

Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

На правах рукописи

Паштов Джамал Русланович

**УЧАСТИЕ ПРОКУРАТУРЫ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ)
И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность»

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
В.Г. Бессарабов

Москва

2014

Оглавление

Введение	3
ГЛАВА I. Теоретические и правовые основы участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации	19
1.1. Развитие правовой регламентации участия прокуратуры в законотворческой деятельности в России, СССР и Российской Федерации.....	19
1.2. Понятие и участники законотворческой деятельности в Российской Федерации.....	32
1.3. Предмет, объект и принципы участия прокуратуры в законотворческой деятельности.....	61
ГЛАВА II. Организационно-правовые основы и практика участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации	89
2.1. Мотив, цели и задачи участия прокуратуры в законотворческой деятельности.....	89
2.2. Основные организационные формы участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	110
2.3. Соотношение участия прокуратуры в законотворческой деятельности с функциями прокуратуры.....	144
2.4. Участие прокуратур иностранных государств в правотворческой и законотворческой деятельности.....	161
Заключение	179
Список использованной литературы	188
Приложения	215

Введение

Актуальность темы исследования определяется тем, что принятие всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации положило начало интенсивному развитию законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации.

В соответствии со ст. 76 Конституции Российской Федерации с этого времени стал активно реализовываться важнейший принцип, определяющий законотворчество субъектов Российской Федерации: соответствие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принимаемым по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Вместе с тем в процессе законотворчества в субъектах Российской Федерации проявилась тенденция по принятию законов, противоречащих федеральному законодательству, подрывающих стабильность и единство правового регулирования и создающих трудности в правоприменительной практике.

В связи с этим обеспечение единства правового пространства России приобрело особое значение. Важную роль в решении этой задачи играет прокуратура, на которую в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности возложен надзор за соответствием Конституции Российской Федерации, федеральным законам правовых актов, в том числе издаваемых законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако это не единственный путь укрепления Российской Федерации. В федеральный закон от 17.11.1995 № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» была включена ст. 9 Федерального закона от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в соответствии с которой, прокуратура наделена функцией по участию в правотворческой деятельности. Согласно этой норме прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных

правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

В пределах своей компетенции органы прокуратуры на основе анализа правоприменительной практики определяют потребности правового регулирования общественных отношений, пробелы, противоречивость и другие недостатки действующих и разрабатываемых в субъектах Российской Федерации нормативных правовых актов, принимают участие в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, в 2011 г. из органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации в прокуратуры субъектов Российской Федерации поступил 14 741 проект нормативных правовых актов, в 2012 г. – 13 917, в 2013 г. – 14 800. Одновременно из органов исполнительной государственной власти в прокуратуры субъектов Российской Федерации в 2011 г. поступило 29502 проекта нормативных правовых актов, в 2012 г. – 36 640, в 2013 г. – уже 41 486. На представленные законопроекты, в органы прокуратуры, были подготовлены правовые заключения, в том числе с указанием на нарушения действующего законодательства. Возросло количество принятых органами законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации законов с использованием предоставленного прокурорам субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы.

Именно актуальность проблемы участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, недостаточность теоретических разработок, посвященных этим вопросам, аналитических исследований практики этой деятельности предопределили выбор темы диссертации, так как эти вопросы нуждаются в научном осмыслении и

обосновании.

Степень разработанности темы. В отечественной юридической науке проблемы законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации привлекали и привлекают внимание многих ученых. Исследованию этих проблем посвящены работы А.И. Абрамовой, М.В. Баглая, Н.А. Бобровой, Л.Б. Бутханова, В.И. Васильева, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, И.В. Гранкина, К.Н. Дмитриевой, Г.Д. Зражевской, В.Б. Исакова, Е.И. Козловой, И.В. Котелевской, А.В. Малько, И.Р. Метшина, М.П. Петрова, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Т.Н. Рахманиной, Н.А. Рубченко, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, А.Г. Улиско, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой, Г.Т. Чернобель, А.Н. Черткова, М.Д. Чесноковой, В.Е. Чиркина, А.Н. Шаламова, А.Е. Шапиро, Л.Ф. Щербининой, Б.С. Эбзеева и ряда других авторов, на которые опирался соискатель при подготовке диссертационного исследования.

Безусловно, значительный интерес в рассматриваемой сфере представляют достижения советской юридической науки. В связи с этим можно отметить работы С.А. Авакьяна, И.А. Азовкина, О.Е. Кутафина, К.Ф. Шеремета и других авторов, однако статус и деятельность представительных органов государственной власти республик, краев и областей в составе СССР существенно отличаются от статуса и деятельности нынешних органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Некоторые проблемные вопросы участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации рассматривали в своих работах специалисты в области прокурорской деятельности: А.И. Алексеев, В.Г. Бессарабов, Ю.Е. Винокуров, О.Г. Владимирова, А.А. Жидких, Е.Л. Забарчук, И.А. Залужная, С.Г. Кехлеров, Г.Н. Королев, С.Г. Манаков, В.М. Минигораев, В.Н. Никонов, С.А. Осипян, А.В. Паламарчук, Л.И. Петрова, В.П. Рябцев, А.И. Рыбчинский, А.С. Саломаткин, А.С. Семенов, А.Ф. Смирнов, С.Н. Фридинский, Ю.Я. Чайка, Н.М. Яковлев, В.Б. Ястребов и другие авторы, чьи работы использовались в ходе исследования.

В то же время, несмотря на определенный интерес к деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере правовых отношений, вопросы участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на монографическом уровне рассматривалось только в связи с исследованием общих вопросов участия прокуратуры в правотворческой деятельности. Из диссертационных исследований по избранной теме, необходимых для восполнения пробелов в научном осмыслении прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере правовых отношений, можно назвать диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук И.А. Залужной (Деятельность прокурора по реализации права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. М., 2013), в основном посвященной исследованию одной из основных форм участия прокуратуры в законотворческой деятельности – использование права законодательной инициативы. Это обстоятельство свидетельствует о необходимости нового подхода к рассматриваемой деятельности прокуратуры, что в значительной мере предопределило цели, задачи и методологические основы представленного исследования.

Объект исследования составляют правовые отношения, возникающие в ходе участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Актуальность темы исследования и недостаточная теоретическая разработанность определяют предмет исследования, которым являются теоретические, правовые, методические основы, практика участия прокуратуры и прокуроров в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также соответствующие нормативные правовые акты, регулирующие участие прокуратуры в правотворческой и законотворческой деятельности.

Цель и задачи исследования predeterminedены актуальностью, новизной и практической значимостью данной работы.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе изучения деятельности прокуратуры дореволюционной России, РСФСР, СССР, Российской Федерации, органов прокуратуры (и органов, исполняющих аналогичные функции) ряда иностранных государств, анализа действующего отечественного и зарубежного законодательства, практики его реализации, теории и практики осуществления современной российской прокуратурой своих основных функций определить теоретические, правовые и организационные основы участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обосновать конкретные пути совершенствования участия прокуроров в этой работе.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи исследования:

проанализировать российское законодательство, регламентирующее участие прокуроров в законотворческой деятельности;

изучить нормативные правовые акты ряда зарубежных стран, регламентирующих участие в правотворчестве органов прокуратуры и органов, исполняющих аналогичные с ними функции в этих государствах;

на основе теоретических исследований сформировать понятие «Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

исследовать и обобщить практику участия прокуроров в законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

сформулировать понятие объекта и предмета участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

на основе результатов научных исследований и проведенного комплексного анализа сложившейся практики определить мотив, основные

цели, задачи и принципы участия прокуратуры в законотворческой деятельности;

сформулировать понятие «Форма участия прокуратуры (прокуроров) в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также выявить, определить и обосновать основные формы участия прокуроров в этой деятельности;

выработать и обосновать предложения по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты, регулирующие участие прокуратуры в законотворческой деятельности, в том числе органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Методологическая основа исследования представлена группами общенаучных (диалектический метод, анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение) и частнонаучных методов научного познания (сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой, статистический, системно-структурный анализ), в том числе социологических методов (анкетирование, опрос прокурорских работников, должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правоохранительных органов, граждан), метода включенного наблюдения, контент-анализа докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации, документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, публикаций в средствах массовой информации.

Теоретическую основу исследования составили научные труды специалистов в области теории государства и права, конституционного права, истории государства и права, философии: С.С. Алексеева, В.В. Бабаева, И.Л. Бачило, Л.В. Бойцовой, И.Л. Брауде, С.Ю. Бошно, Р.Ф. Васильева, А.Б. Венгерова, В.В. Гребенникова, В.М. Горшенева, А.М. Давидович, В.Б. Евдокимова, Н.П. Ерошкина, А.И. Исаева, Д.А. Керимова, С.А. Комарова, В.М. Корельского, И.А. Кравца, Ю.К. Краснова, Б.П. Курашвили, В.П. Лазарева, Е.А. Лукьяновой, В.О. Лучина, Г.И. Мальцева, Л.А. Морозовой, Г.И. Муромцева, Р.К. Надеева, В.В. Невинского,

В.С. Нерсисянца, М.И. Пискотина, В.М. Платонова, М.М. Рассолова, И.С. Самощенко, Б.В. Сангаджиева, А.Г. Спиркина, Е.В. Тимошиной, Т.А. Тухватулина, А.В. Фролова, В.И. Чехариной и других ученых.

При написании диссертации соискатель опирался на труды ученых по вопросам прокурорского надзора и прокурорской деятельности: К.И. Амирбекова, Т.А. Ашурбекова, В.И. Баскова, А.Д. Берензона, И.С. Викторова, А.Ю. Винокурова, Е.А. Винокуровой, Н.В. Григорьевой, В.З. Гущина, Л.М. Давыденко, Т.А. Дикановой, В.Н. Додонова, В.В. Долежана, Н.П. Дудина, Е.Р. Ергашева, А.Г. Звягинцева, Р.Н. Зинурова, С.М. Казанцева, А.Х. Казариной, О.С. Капинус, Н.Н. Карпова, Ю.М. Кетова, В.В. Ключкова, Ф.М. Кобзарева, Б.В. Коробейникова, В.Д. Ломовского, Н.М. Маршунова, Е.Л. Никитина, Т.А. Решетниковой, В.Г. Розенфельда, В.И. Рохлина, Ю.И. Скуратова, А.Я. Сухарева, И.И. Сыдорука, А.В. Фролова, А.Г. Халиулина, И.Х. Хамидуллина, М.С. Шалумова, А.А. Чувилева, С.П. Щербы, Т.Ю. Яковлевой и других.

Соискатель также использовал труды таких известных авторов дореволюционной России, как И.Д. Беляев, Н.А. Буцковский, В.И. Веретенников, А.Д. Градовский, В.О. Ключевский, В.Е. Романовский, Г.В. Шершеневич и других.

При проведении исследования соискатель обращался к работам ряда зарубежных авторов: И.Ж. Бахтыбаева, Р.Ш. Досымбекова, А.К. Даулбаева, К. Дайси, А.М. Джафарова, Т.С. Нугманова, Д. Рене, Г.С. Сапаргалиева, Л. Фридмена, П. Шульца и некоторых других.

Нормативную правовую основу исследования составили нормативные правовые акты (законы Российской Империи, РСФСР, СССР, Российской Федерации), в первую очередь Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-01 «О прокуратуре Российской Федерации», другие федеральные конституционные и федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, конституции, уставы субъектов Российской Федерации

Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов государственной исполнительной власти, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации, приказы прокуроров субъектов Российской Федерации.

В ходе работы над диссертацией автор также руководствовался положениями международных правовых актов, конституциями и законодательством таких зарубежных государств, как Англия, Бразилия, Вьетнам, Германия, Канада, Куба, Республика Корея, Перу, Португалия, США, Франция, Япония, стран – участниц Содружества Независимых Государств (СНГ) и др.

Эмпирическую базу составляют материалы о деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, проверок, обобщений Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации, аналитические сведения о работе палат Федерального Собрания Российской Федерации; органов законодательной (представительной), исполнительной власти субъектов Российской Федерации, статистические данные о работе органов прокуратуры в этой сфере за 2003 – 2014 гг., аналитические материалы Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации; результаты проведенных автором за период 2008 – 2014 гг. обобщений 237 докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации; результаты проведенного соискателем опроса 889 респондентов, среди которых 371 – прокурорские работники, а также судьи, адвокаты, депутаты законодательных (представительных) органов и представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, студенты вузов юридического профиля.

Использованы также опубликованные за 2003 – 2014 гг. в периодической печати и размещенные на официальных сайтах в сети Интернет сведения о работе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере правовых отношений.

Проведенный мониторинг федерального и регионального законодательства позволил выделить основные тенденции и противоречия, возникающие в ходе участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, автором использован личный опыт работы на различных должностях в прокуратуре Кабардино-Балкарской Республики.

Все это позволило получить достоверные и обоснованные результаты исследования.

Научная новизна работы определяется авторским подходом с учетом современных требований, складывающейся практики, системно на основе историко-ретроспективного и сравнительно-правового анализа отечественного и зарубежного законодательства в рассматриваемой сфере правовых отношений комплексно рассмотреть вопросы участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что позволило решить существенную научную проблему в рассматриваемой сфере правовых отношений.

Диссертантом с применением комплексного и системного подхода сделано следующее:

сформулировано авторское определение понятия «Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

на основе проведенного анализа современного состояния разработки теории и практики в этой сфере правовых отношений определены предмет и объект участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

определены мотив, основные цели и задачи участия прокуратуры и прокуроров в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации;

сформулировано понятие «Форма участия прокуратуры (прокуроров) в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации», определены и обоснованы основные формы участия прокуроров в этой деятельности, что позволило определить перспективы их развития;

определена система общих, специальных и специфических принципов участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

обосновано положение о том, что участие прокуратуры в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации является самостоятельным приоритетным направлением деятельности прокуратуры, имеющим в своей основе правозащитную сущность;

внесен ряд научно обоснованных предложений по совершенствованию практики деятельности прокуратуры по участию в законотворчестве законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также предложения об изменении и дополнении действующего законодательства в этой сфере правовых отношений.

О последовательности, планомерности проведения исследовательской работы, научной новизне диссертации в соответствии с целями и задачами, поставленными диссертантом, свидетельствуют также сформулированные автором **основные выводы и положения, выносимые на защиту:**

1. Авторское определение цели, задач, а также понятий предмета и объекта участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что позволило выделить ее из других направлений деятельности современной российской прокуратуры.

2. Вывод о том, что при участии в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации прокуратура и осуществляющие ее прокуроры руководствуются 1) общими принципами: законности, единства и централизации, независимости, гласности; 2) специальными принципами законотворческой деятельности: демократизм, гуманизм, справедливость, системный подход, плановость, научная обоснованность, профессионализм, ресурсная и иная обеспеченность, предметный принцип, принцип исполнимости, системность законотворчества; 3) специфическими принципами законотворческой деятельности в субъекте Российской Федерации: сбалансированности законотворческой деятельности, нормативной урегулированности законотворчества, эффективности и реальной исполняемости законов субъектов Российской Федерации, максимального учета интересов соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом законодательно закрепленных интересов Российской Федерации в целом.

3. Правовую основу участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации составляют не только Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», другие федеральные законы, но и конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, что обуславливает необходимость своего нормативного правового закрепления в федеральном законодательстве.

4. Авторское определение «Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» как осуществляемую в пределах своих полномочий с соблюдением принципов законотворчества деятельность прокуроров, направленную на установление соответствия разрабатываемых, принимаемых и действующих в субъектах Российской Федерации законов потребностям правового регулирования общественных отношений в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства посредством

внесения в законодательные (представительные) органы государственной власти проектов законов с использованием прокурорами предоставленного им права законодательной инициативы, а также внесения в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти, другие органы, обладающие правом законодательной инициативы соответствующего уровня, предложений об изменении, о дополнении, об отмене, или о принятии законов субъектов Российской Федерации.

5. Вывод об основных организационных формах участия прокуроров в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с выделением в качестве одной из основных форм – права законодательной инициативы прокуроров, целесообразности наделения правом законодательной инициативы прокуроров всех субъектов Российской Федерации и более активного использования прокурорами, обладающими в соответствии с нормами конституций и уставов субъектов Российской Федерации этим правом, при формировании нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации, а также необходимости использования положительного опыта участия прокуратуры и органов, исполняющих аналогичные с ней функции зарубежных стран, в законотворческой деятельности, в том числе осуществления прокурорами ряда иностранных государств консультирования по правовым вопросам (разъяснении законодательства) представителей законодательной и исполнительной государственной власти.

6. Вывод о том, что участие в правотворческой деятельности является одной из функций современной российской прокуратуры, а участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является самостоятельным и становится приоритетным направлением деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации. При этом взаимодействие прокуратуры с органами исполнительной власти, наделенных полномочиями по разработке основных

нормативных правовых актов, регулирующих вопросы социально-экономической политики государства в субъекте Российской Федерации, способствует усилению ее правозащитной направленности.

Внесен комплекс научно обоснованных мер по повышению эффективности деятельности органов и учреждений прокуратуры, а также прокуроров в рассматриваемой сфере правовых отношений.

7. Научные положения, обосновывающие необходимость совершенствования нормативных правовых основ участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предложено внести следующие изменения и дополнения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»:

включить в него самостоятельный раздел «Участие в правотворческой деятельности», в котором в специальных статьях закрепить участие прокуратуры в правотворческой деятельности, предмет, основные организационные формы и полномочия прокуроров по участию в правотворческой деятельности;

дополнить нормами о проведении прокуратурой правового мониторинга состояния законности в правотворческой деятельности и правоприменительной практике как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации;

внести дополнение, обязывающее работников прокуратуры участвовать в правовой пропаганде и разъяснении законодательства;

дополнить ст. 15 «Прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуратуры» пунктом следующего содержания: «Прокурор субъекта Российской Федерации ежегодно представляет законодательному (представительному) органу государственной власти лично на заседании этого органа и руководителю исполнительной власти субъекта Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в субъекте Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению».

Внести изменения в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», дополнив его положением о том, что доклад прокурора субъекта Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в субъекте Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению должен содержать сведения об участии прокуратуры в правотворческой деятельности, а также отражать основные формы этой работы.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что в ней разработаны новые научные положения, предложения и рекомендации, углубляющие теоретическую и практическую базу участия прокуратуры и прокуроров в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Содержащиеся в диссертации положения, выводы и предложения способствуют новому пониманию деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере, позволяют на научной основе вывести определение основных понятий темы исследования, определить основные цели и задачи, предмет, объект и принципы законотворческой деятельности; служат основой классификации ее организационных форм; позволяют определить потенциал и направления дальнейшего развития; указывают средства и способы формирования организационно-правовых основ участия прокуратуры в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере правовых отношений.

Научные положения и предложения научно-прикладного характера, сформулированные по результатам проведенного диссертационного исследования, можно рассматривать как определенный вклад в теорию прокурорской деятельности. Они также могут служить предпосылкой дальнейших теоретических исследований затронутой проблематики и

совершенствования действующего законодательства.

Практическая значимость результатов исследования определяется возможностью использования сформулированных диссертантом теоретических положений, выводов и предложений в ходе участия прокуроров в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, они могут быть применены при совершенствовании законодательства, ведомственных нормативных правовых актов, при подготовке научно-методических рекомендаций, практических пособий для прокурорских работников, депутатов, работников аппарата законодательных (представительных) органов, работников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и использованы при осуществлении их практической деятельности, а также в учебном процессе высших учебных заведений страны, в ходе повышения квалификации работников органов и учреждений прокуратуры, государственных служащих и депутатов всех уровней.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Теоретические положения, выводы, практические предложения и рекомендации диссертационного исследования использовались в выступлениях автора на ежегодных научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых», проводившихся в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Москва, 2010 – 2013 гг.); научных конференциях: «Современные тенденции в развитии правового статуса и основных направлений правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации» (Москва, 2010 г.), «Обеспечение единого правового пространства в Российской Федерации» (Москва, 2010 г.); в ходе обсуждения на семинарах и круглых столах: «Законность требований прокурора и ответственность за их выполнение» (Москва, 2011 г.), «Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации с Общественной палатой Российской Федерации и общественными палатами субъектов Российской Федерации по защите прав и свобод человека

и гражданина» (Москва, 2012 г.), международной научно-практической конференции «Права и свободы человека и эффективные механизмы их реализации в мире, России и Татарстане» (Казань, 2013 г.) и др.

Использовались при проведении учебных занятий в 2012 – 2014 г. г. со студентами юридического факультета Кабардино-Балкарского государственного университета, о чем имеется справка о внедрении в учебный процесс результатов диссертационного исследования.

Материалы диссертационного исследования отражены в 12 научных статьях, общим объемом 5 п.л., в том числе 3 статьях, опубликованных в изданиях, включенных в перечень ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Теоретические выводы и рекомендации, изложенные в диссертации, использовались в практической деятельности прокуратур Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Северная Осетия-Алания, Ставропольского края, что подтверждают акты о внедрении результатов диссертационного исследования из прокуратур названных субъектов Российской Федерации.

Структура диссертации определяется логикой исследования, поставленными целями и задачами и включает введение, две главы, состоящие из семи параграфов, заключение, список использованной литературы, а также приложения.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРАТУРЫ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Развитие правовой регламентации участия прокуратуры в законотворческой деятельности в России, СССР и Российской Федерации

В 1722 году император Петр I ввел новый государственный орган, не существовавший в России, – прокуратуру. Она была учреждена тремя петровскими указами: «Быть при Сенате Генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору» от 12 января 1722 года, «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и в пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей» от 18 января 1722 года, «О должности Генерал-прокурора» от 27 апреля 1722 года, который поставил прокурора над Сенатом и в прямое подчинение императору¹. «Генерал-прокурор должен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах... истинно, ревностно и порядочно без потеряния по регламентам и указам отправлял»². Весь надзор отходит от Сената к Генерал-прокурору, и, что следует отметить, под надзором находится и сам Сенат.

В то время «Воля монарха признавалась единым юридическим источником закона. Законодательные акты издавались либо самим монархом, либо его Сенатом». В официальном акте «Правда воли монаршей» по поручению Петра I Феофан Прокопович³ писал «Монарх являлся источником всей исполнительной власти... верховным судьей и источником всей судебной власти»⁴.

¹ См.: *Беляев И.Д.* История русского законодательства. СПб.: Лань, 1899. С. 617, 618.

² *Градовский А.Д.* Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры. СПб.: 1986. С. 207.

³ *Исаев А.И.* История государства и права России. М.: Юрист, 2006. С. 103.

⁴ Там же. С. 103.

Усвоив с годами набор западноевропейских государственно-правовых идей XVII в. Петр I хотел утвердить в стране режим *salus publica* – всеобщего блага. Для осуществления этой цели требовалось два условия: с одной стороны, создать «правильные» законы, исполнение которых неотвратимо привело бы россиян к поголовному процветанию, с другой – «правильные» учреждения, способные обеспечить надлежащее исполнение таких «правильных» законов. Результатом неистребимой веры монарха-реформатора во всемогущество «правильного» закона оказался целый поток нормативных актов, зарегламентировавших решительно все стороны частной и государственной жизни⁵.

Не сразу удалось Генерал-прокурору занять ключевое место в государственном управлении. Русский историк В.О. Ключевский писал: «Генерал-прокурор, а не Сенат становился маховым колесом всего управления; не входя в его состав, не имея сенаторского голоса, был, однако, настоящим его президентом, смотрел за порядком его заседания, возбуждал в нем законодательные вопросы, судил, когда Сенат поступал право или неправо...»⁶. Ему подчинялись обер-прокурор, прокуроры коллегий Сената, провинций. Он был подотчетен только императору.

По этому поводу Д.О. Серов отмечает следующее: «Генерал-прокурор оглашал в Сенате именные указы, выступал с законодательными инициативами, руководил службой, отслеживал исполнение высочайших предписаний. Магистральной же линией деятельности генерал прокуратуры (равно как и остальных прокуратур) являлась, конечно, общенадзорная»⁷.

Всего за период правления Петра I было принято более трех тысяч правовых актов⁸. Во второй четверти XVIII в. в среднем ежегодно издавалось около двухсот нормативных актов, имевших силу закона. Нередко это вызывало трудности в их обобщении и толковании⁹.

⁵ Серов Д.О. Прокуратура Петра I (1722 – 1725 гг.). Новосибирск: Сибвузиздат, 2002. С. 41, 42.

⁶ Ключевский В.О. Собр. соч. Т. 4. М.: Изд-во социально-экономической лит-ры, 1958. С. 177.

⁷ Серов Д.О. Указ соч. С. 141.

⁸ См.: Маньков А.Г. Законодательство и право России второй половины XVII в. СПб., 1998. С.16.

⁹ См.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в России. Историко-правовые исследования: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 5-7.

В 1802 году в России был учрежден Комитет министров. В манифесте императора Александра I от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении Министерств» предусматривалась в составе Правительства должность Министра юстиции – Генерал–прокурора. На Министерство юстиции возлагались функции подготовки правовых актов законодательного характера, а также управления деятельностью судов и прокуратуры. Оно должно было заниматься вопросами назначения, перемещения, увольнения чинов судебного ведомства, учреждения и упразднения судов, осуществляло надзор за их работой. Для решения этих ответственных задач потребовались и известные в стране личности, и высококвалифицированные кадры¹⁰.

Министры должны были докладывать важнейшие дела государю. Существовало два способа министерских докладов: или каждый министр отдельно в определенное время докладывал дела своего ведомства, или же доклады производились в общем собрании всех министров, в присутствии государя. Последний способ «совокупного доклада» и послужил началом существования Комитета министров¹¹.

По инициативе Александра I под руководством известного правоведа М.М. Сперанского были начаты разработки свода законов Российской Империи. Обосновывая необходимость его составления, разработчики указывали: «История государства без познания Законов не может иметь ни ясности, ни доверенности, так как, с другой стороны, Законы без Истории часто бывают невразумительны. Посему, чем благовременнее Законы приводятся в известность, тем источники Истории для современников становятся удобнее, для потомства достовернее»¹².

Следует отметить, что Генерал–прокуроры принимали довольно активное участие в законотворческой деятельности. Так в январе 1817 г. по инициативе Генерал–прокурора Д.П. Трощинского было принято Высочайшее утвержденное мнение Государственного совета, которое определяло случаи, когда дела, поступившие в государственный совет из

¹⁰ Чайка Ю.Я. Министерство юстиции России: история и современность // Рос. судья. 2001. № 12. С.6.

¹¹ Романовский В.Е. Государственные учреждения Древней и Новой России. М., 1911. С. 194.

¹² Полное Собрание Законов Российской Империи. Т.I. СПб., 1884. С. VII.

Сената, «должны быть обращены в оный к новому рассмотрению и решению». Сенату вменялось по возвращенным ему делам «чинить решение неукоснительно»¹³.

Перед Судебной реформой 1864 г. прокуроры осуществляли представление общему присутствию губернского правления и палат заключений по законодательным вопросам и присутствия при дворянских и городских собраниях для изъяснения законов, в случае возникающих сомнений и хотя некоторые авторы советского периода и отмечали, что «действия российских прокуроров в первой половине XIX в. ограничивались весьма немногими сложными задачами»¹⁴, они указывали, что их основной и задачей при этом помимо прокурорского надзора было разъяснение чиновникам присутственных мест сути новых законов в смысле их правильного применения¹⁵. В дальнейшем это направление деятельности прокуратуры получило свое развитие¹⁶.

В условиях пореформенной России губернские административные присутствия уже нуждались в помощи квалифицированного юриста, стоящего к тому же на правительственных позициях. Такая форма взаимодействия прокурорской и административной власти оказалась в условиях страны, вступившей на путь капиталистического развития, очень удобной¹⁷.

Установленный Судебным уставами, с последующими изменениями и дополнениями, порядок деятельности прокуратуры в России сохранился вплоть до октября 1917 года¹⁸.

Таким образом, можно заключить, что после Судебной реформы 1864 г. прокуроры принимали активное участие в правовом консультировании представителей органов власти различных уровней, а также в разъяснении им

¹³ Цит. по: *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Тайные советники империи. Российские прокуроры. XIX век. М.: РОССПЭН, 1995. С. 139.

¹⁴ *Ерошкин Н.П., Куликов Ю.В., Чернов А.В.* История государственных учреждений России до Великой Октябрьской Социалистической революции. М.: Моск. гос. историко-архивный ин-т, 1962. С. 187.

¹⁵ Прокуратура Республики Башкортостан: история и современность. Уфа: Слово, 1996. С. 12.

¹⁶ *Паитов Д.Р.* Становление правовой регламентации участия прокуратуры в законотворческой деятельности в России // Актуальные вопросы российского права. Вып. 23. М.: Изд-во Моск. гум.ун-та., 2011. С. 17.

¹⁷ См.: *Казанцев С.М.* Изменения в системе прокурорского надзора после судебной реформы 1864 года // Вестник ЛГУ. Сер. 6. Вып. 1. 1986. С. 87, 88.

¹⁸ *Орлов Ю.* Руководствуется своим убеждением и законами // Законность. 1992. № 8, 9. С. 35, 36.

действующего законодательства.

После Октябрьской революции Декретом о суде от 24 ноября 1917 г. № 1 органы прокуратуры были ликвидированы. Однако победа в гражданской войне и переход к мирному строительству требовали стабильности государственной власти и создания специального органа, осуществляющего надзор за деятельностью в стране. Таким органом должна была стать советская прокуратура. 26 мая 1922 г. III сессия ВЦИК приняла «Положение о прокурорском надзоре» и стало законом, который вводился в действие с 1 августа 1922 года¹⁹.

В Положении о прокурорском надзоре, среди прочего, на прокурора Республики возлагалось наблюдение за законностью деятельности всех Народных Комиссариатов, иных центральных учреждений и организаций, внесение предложений об отмене или изменении изданных ими незаконных распоряжений или постановлений, а также опротестование указанных выше распоряжений и постановлений в Совете Народных Комиссаров и Президиуме Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета на предмет их отмены, хотя принесение прокурором протеста не приостанавливало проведения в жизнь опротестованного постановления или решения.

Прокурор имел право присутствовать на всех заседаниях местных исполнительных Комитетов с совещательным голосом, поскольку в деятельности исполкомов часто встречались случаи наложения незаконных штрафов, налогов, установления непредусмотренных законом повинностей, бескредитных денежных выдач, нарушений имущественных прав граждан, проявлялось стремление «законодательствовать» путем издания обязательных постановлений неправомерного характера²⁰. Особенно часто российские исполнительные Комитеты (далее – РИК) и злоупотребляли своим правом «издавать обязательные постановления и налагать за самые незначительные

¹⁹ СУ РСФСР. 1922. № 44. Ст. 539.

²⁰ *Макеев В., Лаговнер Н.* На страже революционной законности (очерки работы прокуратуры РСФСР за 1922–1925 г. г.). М., 1926. С. 62.

проступки штрафы, ставшие для них доходной статьей»²¹.

11 ноября 1922 г. IV сессия ВЦИК приняла Положение о судеустройстве РСФСР, которым на прокуратуру возлагалось наблюдение за соответствием закону распоряжений и постановлений всех наркоматов, иных центральных учреждений и организаций, местных исполкомов и подчиненных им органов с опротестованием незаконных актов на предмет их отмены или изменения в исполкомы, СНК и в Президиум ВЦИК.

Постановлением СНК РСФСР от 30 марта 1927 г. «Об юрисконсультах государственных учреждений и предприятий и кооперативных организаций и о надзоре за их деятельностью» в целях выявления вопросов, требующих правового регулирования, учреждаются совещания при местных прокурорах, действующих согласно инструкциям Прокурора Республики. В состав этих совещаний были включены представители соответствующего суда, арбитражных комиссий, земельных комиссий и все юрисконсульты госучреждений, предприятий, акционерных обществ, кооперативных организаций, действующих в пределах данной административно-территориальной единицы. Совещание заслушивало доклады юрисконсультов об их деятельности в целях разрешения встречающихся на практике вопросов и единообразного толкования применяемых законов²².

В Положении о Прокуратуре Союза ССР от 17 декабря 1933 г. было определено, что прокурор Союза ССР участвует с совещательным голосом в заседаниях президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, Совета Народных Комиссаров Союза, Совета труда и обороны и Комиссии исполнения при СНК Союза ССР и имеет право законодательной инициативы²³. Право законодательной инициативы Прокурора СССР было закреплено и в Конституции СССР 1936 года.

Сложно дать оценку использования в тот период Прокурором Союза ССР права законодательной инициативы, но одновременно можно отметить

²¹ Тараненко К. Работа Армавирской прокуратуры (Северо-Кавказский край) по укреплению революционной законности // Ежедневник советской юстиции. 1926. № 2. С. 57.

²² См.: Рябцев В.П. Становление и развитие функции прокуратуры и ее организационной структуры // Советская прокуратура. Очерки истории. М.: НИИ ГП РФ, 1993. С. 40.

²³ СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 239.

то обстоятельство, что Прокуратура СССР принимала меры по совершенствованию деятельности по надзору за законностью постановлений и распоряжений местных органов власти и наркоматов. Так 11 мая 1935 г. Прокурор Союза ССР издал приказ № 292 «Об усилении надзора за революционной законностью», где частично отметил следующее: «Материалы, имеющиеся в моем распоряжении, доказывают, что прокуроры явно недооценивают эту отрасль прокурорской работы. Установлен ряд случаев, когда незаконные постановления, распоряжения и циркуляры местных органов власти или отдельных ведомств либо не были известны органам прокуратуры, либо, будучи им известны, не были своевременно опротестованы, а протесты приносились лишь по указанию Прокуратуры Союза. Между тем надзор за законностью постановлений местных органов власти и ведомств является одной из серьезнейших форм борьбы за социалистическую законность, одной из основных функций органов прокуратуры, предусмотренных Положением о Прокуратуре СССР (п. «а» ст.4 Положения)»²⁴.

В Положении о прокурорском надзоре в СССР, утвержденном Указом Президиума Верховного Совета 24 мая 1953 г.²⁵, было определено, что Генеральный прокурор СССР может войти в Президиум Верховного Совета СССР с предложением по вопросам, подлежащим разрешению в законодательном порядке, или требующим толкования закона в порядке пункта «в» ст. 49 Конституции СССР. Приказом Генерального прокурора СССР от 10 апреля 1956 г. № 54 «О структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР и прокуратур республик краев и областей»²⁶ в центральном аппарате Прокуратуры СССР был создан отдел систематизации законодательства.

В статье «Расширение прав союзных республик в области законодательства», опубликованной в июле 1957 г. в органе прокуратуры

²⁴ Сборник приказов прокуратуры СССР. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1939. С. 5.

²⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

²⁶ Советская прокуратура. Сборник важнейших документов. М.: Юрид. лит, 1972. С. 295.

СССР журнале «Социалистическая законность», бывший тогда Прокурором РСФСР А. Круглов, говоря об участии работников суда и прокуратуры в законотворческой деятельности, отмечал: «Трудно себе представить, как в настоящих условиях можно успешно идти по пути дальнейшего совершенствования законодательства, не прислушиваясь к голосу работников суда и прокуратуры, имеющих большой опыт и знающих, что подсказывает практика применения тех или иных норм. Министерство юстиции РСФСР должно шире привлекать работников суда и прокуратуры к разработке мер по совершенствованию советских законов, используя выводы, подсказанные практикой²⁷. И далее: «Нам кажется, что было очень полезным, если бы прокуроры республик, краев, областей, председатели верховных, краевых и областных судов постоянно выступали в нашей юридической печати со статьями, посвященными проблемам дальнейшего совершенствования законодательства. Более активно должна привлекать судебных и прокурорских работников к обсуждению проектов отдельных законодательных актов и Юридическая комиссия при Совете Министров СССР»²⁸.

Прокурор Тамбовской области В. Жгутов в статье «К кодификации Уголовного законодательства», посвященной недостаткам действовавшего в тот период уголовного законодательства, внося предложения по его совершенствованию, писал, что прокурорские работники должны более активно участвовать в дальнейшем совершенствовании советского законодательства²⁹.

Конституция СССР 1977 г. предоставила Генеральному прокурору СССР право законодательной инициативы (ст. 113). В соответствии с конституциями союзных республик и конституциями автономных республик прокурорам этих республик принадлежало право законодательной инициативы соответственно в Верховных Советах союзных и Верховных

²⁷ Круглов А. Расширение прав союзных республик в области законодательства // Соц. законность. 1957. № 7. С. 7.

²⁸ Круглов А. Указ. соч. С. 7.

²⁹ Жгутов В. К кодификации Уголовного законодательства // Соц. законность. 1957. № 7. С. 13.

Советах автономных республик (например, ст. 108 Конституции РСФСР, ст. 96 Конституции Татарской АССР).

Указанные нормы Конституции СССР нашли свое развитие и в принятом в 1979 г. Законе «О прокуратуре СССР». Статья 9 этого Закона «Право законодательной инициативы Генерального прокурора СССР, прокуроров союзных и автономных республик» гласила: «В соответствии с Конституцией СССР Генеральному прокурору СССР принадлежит право законодательной инициативы в Верховном Совете СССР». Кроме того, Генеральный прокурор СССР, прокуроры союзных и автономных республик были вправе вносить представления соответственно в Президиум Верховного Совета СССР, Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик по вопросам, требующим толкования законов.

Поскольку вышестоящий прокурор обладал полномочиями нижестоящего, Генеральный прокурор СССР мог использовать право законодательной инициативы в Верховных Советах союзных и автономных республик, а также вносить представления в Президиумы Верховных Советов этих республик по вопросам, требующим толкования законов. Аналогично решался вопрос о правомочиях прокуроров союзных республик применительно к автономным республикам. При этом право законодательной инициативы Генерального прокурора СССР, прокуроров союзных и автономных республик следовало рассматривать не как их волеизъявление, а как исполнение ими служебного долга. Если прокурор как блюститель законности усматривал, что тот или иной закон не отвечает потребностям жизни, возникает необходимость принять новый закон или внести изменения или дополнения в действующие законы, он был обязан использовать предоставленное ему право законодательной инициативы.

Несмотря на то что Генеральный прокурор СССР имел право законодательной инициативы, в стране шел весьма активный законотворческий процесс. В своем выступлении на Всесоюзной научно-практической конференции, проведенной в прокуратуре Союза ССР 1–2 декабря 1989 г., один из ее участников И.Х. Хамидуллин отмечал следующее:

«мы знаем, что прокуратура как ни один другой орган государства хорошо осведомлена, какие законы сейчас действуют, какие устарели и не работают; какие имеются пробелы в советском законодательстве. Генеральный прокурор СССР, прокуроры союзных и автономных республик по Конституции и Закону о прокуратуре СССР наделены правом законодательной инициативы. Казалось бы, прояви инициативу, изучи, обобщи и внеси соответствующее предложение, добейся изменения или отмены устаревшего законодательства в соответствии с потребностями жизни. Однако почему-то органы прокуратуры такой инициативы не проявляют»³⁰.

После распада СССР был принят Закон Российской Федерации от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». В статье 8 «Участие в правотворческой деятельности» этого Закона было определено: «Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов»³¹.

Ответственная роль в определении порядка применения отдельных норм той или иной отрасли права принадлежала Пленуму Верховного Суда Российской Федерации. Хотя Пленум и не обладал правом толкования законов, тем не менее его постановления руководящего характера, по существу, имели это назначение и были обязательны для исполнения не только для судов, но и для всех правоохранительных органов, в особенности когда они касались деятельности этих органов по раскрытию и расследованию преступлений. В тех случаях, когда Генеральный прокурор Российской Федерации усматривал, что постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации не соответствовало или противоречило Конституции или иным законам

³⁰ *Хамидуллин И.Х.* Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества // Материалы Всесоюзной научно-практической конференции, проведенной в прокуратуре Союза ССР 1–2 декабря 1989 г. М., 1990. С. 37, 38.

³¹ Ведомости Съезда Народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

Российской Федерации, он в соответствии с законом вносил представление в Конституционный Суд Российской Федерации.

Как видим, прокуроры различных уровней традиционно принимали довольно активное участие в правотворческой деятельности, способствуя тем самым совершенствованию законодательства³².

Но в принятой 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры республик и иных субъектов Российской Федерации не были предусмотрены в числе субъектов законодательной инициативы.

В соответствии с новыми правовыми реалиями, отражая происшедшие политические и социально-экономические преобразования, на основе положений ст. 129 Конституции Российской Федерации, определившей, что «полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом», был разработан и принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»» от 17 ноября 1995 № 168 ФЗ³³.

Учитывая, что исторически, в силу своего надзорного и иного правозащитного предназначения и повседневной правоохранительной деятельности, осуществляемой прокурорскими работниками – квалифицированными и опытными профессионалами – юристами, действующими практически во всех урегулированных законом сферах общественных отношений, прокуратура является одной из наиболее осведомленных структур государства о состоянии и несовершенствах правового регулирования, разработчики этого закона включили в него ст. 9 «Участие в правотворческой деятельности», в которой было закреплено положение о том, что прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов (а не только законов) вправе вносить в

³² См.: Паитов Д.Р. Участие органов прокуратуры в законотворческой деятельности (1922 – 1992 гг.) // Сб. науч. ст. 24. М.: Мос. ГУ, 2012. С. 42 – 48.

³³ Бессарабов В.Г. Российское законотворчество и прокуратура // Аналитический вестник Государственной Думы. 1999. Вып. 16. С. 2.

законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов³⁴.

В то же время право прокурора на участие в правотворческой деятельности существенно отличается от права законодательной инициативы, что выражается в правовых последствиях такого обращения.

В отличие от законодательной инициативы субъектов, перечисленных в п. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации, обращение Генерального прокурора Российской Федерации в законодательные и иные органы, обладающие правом законодательной инициативы, с предложением об изменении, дополнении, отмене или о принятии законов или иных правовых актов не влечет последствий, предусмотренных для обращения субъектов законодательной инициативы. Они рассматриваются в обычном порядке как обращения. Хотя, как правило, законодатель учитывает степень обоснованности и значимость вносимых прокуратурой предложений³⁵.

Тем не менее, активный законотворческий процесс в Российской Федерации и ее субъектах, необходимость правового обеспечения эффективной реализации проводимых в стране реформ и действенной борьбы с преступностью, обеспечения соответствия принимаемых законов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, устранения имеющихся в законодательстве пробелов и выявляемых противоречий, а также необходимость исчерпывающего знания законов и правильного их применения потребовали от органов прокуратуры активного участия в правотворческой деятельности, обеспечения полного и достоверного учета нормативных правовых актов Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления.

Сделаем выводы. Участие прокуроров в законотворческой деятельности присуще российской прокуратуре на всех этапах её развития,

³⁴ См.: *Королев Г.Н.* К спору о законности правотворческой деятельности Генерального прокурора // Законность. 2012. № 5. С.12.

³⁵¹⁰⁰ См.: *Бессарабов В.Г.* Указ. раб. С.3,4.

начиная с учреждения в 1722 г. и до настоящего времени. Объем и содержание полномочий прокуроров по участию в законотворчестве изменялись в зависимости от места и роли прокуратуры в государственном механизме на соответствующем этапе развития государства и общества. При этом основной организационной формой этой деятельности и в дореволюционный период (1722 – 1917 гг.), и в советский период (1922 – 1991 гг.) являлись нормативно закрепленные полномочия Генерал-прокурора, Генерал-прокурора как Министра юстиции, Прокурора СССР, Генерального прокурора СССР, прокуроров союзных и автономных республик Союза ССР на использование права законодательной инициативы.

Современная система участия прокуратуры в законотворчестве сложилась на основе норм Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой Генеральный прокурор Российской Федерации не включен в число субъектов права законодательной инициативы, а обладает правом, как это определено в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», участия в правотворческой деятельности, что не позволяет прокуратуре Российской Федерации в полной мере реализовать свой потенциал в этой сфере правовых отношений.

1.2. Понятие и участники законотворческой деятельности в Российской Федерации

После принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации в нашем государстве, в том числе в субъектах Российской Федерации осуществляется активная правотворческая и законотворческая деятельность.

Как справедливо отмечает Г.Т. Чернобель, «содержательные и формальные параметры правотворчества определяются конкретными

историческими условиями, сложившимися правовыми обычаями, характером тех или иных преобразований.....»³⁶.

Причем понимание правотворчества в российской юридической науке изменялось на протяжении последних десятилетий.

В 70-е годы прошлого века под правотворчеством в советской правовой науке обычно понимались «форма государственного руководства обществом, завершающая процесс формирования права и отражающая социальные факторы этого процесса в виде возведения воли классов стоящих у власти в общеобязательные правила поведения – правовые нормы»³⁷.

Постепенно данное понятие трансформировалось, и в 80-е годы уже охватывало более широкий круг явлений, включая все сложные процессы, предшествующие решению о подготовке проекта нормативно-правового акта. Приведем характерное определение тех лет: «Правотворчество – это выражающая волю народа, направленная на достижение целей общества, организационно оформленная деятельность государства по выявлению потребности в нормативно-правовом регулировании общественных отношений и создании в соответствии с выявленными потребностями новых правовых норм и отмене действующих»³⁸.

Таким образом, мы видим, что изменения коснулись не только формальных параметров этого процесса, но и содержательных характеристик. Так, классовая составляющая в определениях правотворчества постепенно стала вытесняться общесоциальной тональностью.

С середины 90-х годов XX века наиболее характерным стало другое определение правотворчества. Под этим явлением стали понимать «процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства, формирования и принятия правовых актов уполномоченными субъектами в рамках соответствующих процедур»³⁹. Как видим, в таком определении

³⁶ Законотворчество в Российской Федерации. Научно-практическое и учебное пособие. Под редакцией А.С. Пиголкина. М.: Формула права, 2000. С.17.

³⁷ Марксистко – ленинская общая теория права и государства: основные институты и понятия / под ред. С.Н.Братусь. М.: Юрид. лит., 1970. С.576.

³⁸ Научные основы советского правотворчества /Гаврилов О.А., Колдаева Н.П., Пиголкин А.С., Поленина С.В. и др. /отв. ред.: Халфина Р.О. М.: Наука, 1981. С.17.

³⁹ Правовые акты. Учебно – практическое и справочное пособие. Ю.А.Тихомиров, И.В. Котелевская. М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 1999. С.33.

выделяются несколько составляющих правотворчества: познание, изучение и оценка явлений и процессов, нуждающихся в правовом регулировании; определение органа или иного субъекта, наделенного правом принимать нормативный правовой акт; выбор формы предполагаемого акта; принятие, изменение или отмена его в рамках соответствующих процедур.

Представляется, что данное определение наиболее точно и полно отражает именно юридическое содержание данного творческого процесса, который, однако, не сводится исключительно к механическим, строго формализованным действиям со стороны субъекта правотворчества.

Так, В.В. Невинский пишет, что «правотворчество есть целенаправленная деятельность органов государственной власти либо самого народа по установлению, изменению или отмене общеобязательных правил поведения (норм права) в обществе и государстве посредством определенной формально-юридической процедуры»⁴⁰.

В зависимости от субъекта правотворчества принято выделять следующие виды этой деятельности: законотворчество, подзаконное правотворчество, правотворчество органов местного самоуправления, непосредственное правотворчество народа (референдум), делегированное правотворчество, локальное правотворчество. Некоторые ученые (Ю.А. Тихомиров, В.М. Сырых) выделяют договорное правотворчество, а также чрезвычайное.

Законотворчество – один из распространенных и ведущих видов правотворчества. Законотворчеством занимаются, как правило, представительные, законодательные органы государства, избираемые населением и обладающие правом принимать от имени народа акты высшей юридической силы – законы. Законы составляют исходную базу правовой системы, все другие виды правотворчества не могут противоречить законам и должны осуществляться на основе и во исполнение законов⁴¹.

В юридической науке законотворчество традиционно рассматривается в качестве главной составной части правотворчества, т.е. деятельности

⁴⁰ Невинский В.В. Конституционный Суд Российской Федерации и правотворчество в России // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 3 С. 69.

⁴¹ См.: Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. Изд.2-е, перераб., доп.. М.: Эксмо, 2007. С. 281.

«компетентных органов по выражению общественной потребности и соответствующих интересов в общеобязательных правилах поведения, закрепленных в нормативных правовых актах»⁴².

В отличие от правотворчества законотворчество является более узким понятием, представляющим собой деятельность, целью которой является создание закона как нормативного правового акта высшей юридической силы, регулирующего наиболее важные общественные отношения.

Отталкиваясь от общего понятия правотворчества, учитывая все неофициальные, но имеющие большую значимость для эффективного регулирования общественных отношений и формализованные компоненты этого процесса, перейдем к характеристике законотворчества.

Представляется, что о законотворческой деятельности как таковой можно говорить в широком и узком смысле. В широком смысле законотворческая деятельность – это и возникновение самой идеи о необходимости принятия (издания) того или иного закона, и научная экспертиза законопроекта, и его обсуждение, принятие, а также обнародование. В узком смысле законотворческая деятельность сводится главным образом к разработке, составлению текста конкретного законопроекта, формулированию его норм⁴³.

Иначе говоря, можно констатировать, что в теории права существует несколько подходов к пониманию такого явления, как законотворчество: собственно юридический (нормативный) и социально-политический.

В первом случае законотворчество понимается как строго урегулированные конституционными и иными правовыми нормами процедуры внесения законопроекта в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, его обсуждения и

⁴² См.: *Метшин И.Р.* Правовая система республики в составе Российской Федерации. М.: НОРМА, 2002. С.58.

⁴³ См., напр.: *Пиголкин А.С.* Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР // Автореф. дисс. докт. юрид. наук. М., 1972. С. 5-8; *Тихомиров Ю.А.* Теория закона. М.: Наука, 1985. Гл.6; Проблемы законотворчества в Российской Федерации // Труды института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Вып. 53. М., 1993; *Поленина С.В.* Законотворчество в Российской Федерации. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1996; *Пиголкин А.С.* *Студеникина М.С.*, *Рахманина Т.Н.* Проблемы совершенствования российского законодательства // Юридический мир. 1998. № 11,12; *Жидких А.А.* Правовые и организационные основы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции // Автореф. дисс. докт. юрид. наук. М., 2011. С. 20-22.

принятия, а также подписания и обнародования. Субъекты права законодательной инициативы, а также стадии, этапы законотворчества и порядок принятия решения на каждой из них в субъектах Российской Федерации определяются в конституциях (уставах), законах субъектов Федерации, а также регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Другой подход к пониманию законотворчества отражает его как процесс выявления и реализации в законе социальных интересов. Главными носителями этих интересов, несомненно, являются, прежде всего, участники законотворческого процесса: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительные органы местного самоуправления, граждане Российской Федерации.

Так, С.А. Авакьян полагает, что законотворческий процесс – понятие многогранное. Это совокупность действий, охватывающих как зарождение идеи законопроекта и его подготовку, так и прохождение в парламенте государства законопроекта, превращение его в закон после подписания и обнародования главой государства. Участников всего комплекса соответствующих процедур довольно много. У большинства есть определенные права и возможности, закрепленные законодательным путем⁴⁴.

В юридической литературе для обозначения процесса создания законов наряду с термином «законотворческий процесс» используется термин «законодательный процесс». Некоторые авторы рассматривают их как тождественные понятия⁴⁵. Однако, по нашему мнению, их следует

⁴⁴ Авакьян С.А. Общественный фактор в законодательстве: некоторые проблемы и размышления: Сб. Избранные статьи. Размышления конституционалиста. М.: «Издательский дом РоЛиКс», 2010. С. 406.

⁴⁵ См.: Васильев В.И. Законодательные органы субъектов Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М.: Городец, 2001. С.204.

разграничивать, так как они несут в себе несовпадающие смысловые акценты. Если в термине «законодательный процесс» на первый план выходит официальная, властная сторона этого процесса, а также процедура создания закона, то в термине «законотворческий процесс» проявляется интеллектуальное, созидательное начало анализируемой деятельности.

Некоторые авторы рассматривают законодательный процесс как часть процесса законотворчества, включая в последний наряду с законодательным процессом действия и отношения, предваряющие законодательный процесс (выявление потребности в принятии закона, научная, экспертная и организационная подготовка и т.п.). По их мнению, законотворчество не исчерпывается собственно созданием закона, а может включать оценку его эффективности и возможную последующую корректировку⁴⁶. Думается, что это более плодотворный вариант разграничения законодательного и законотворческого процессов⁴⁷.

Нам представляется, что следует остановиться на характеристике основных (существенных) признаков закона, которые помогают глубже понять смысл законотворчества. Отметим, по образному выражению Ю.А. Тихомирова, в России «произошли существенные перемены в понимании значения права, закона в жизни общества и государства. Ныне к закону обращаются все – и Президент, и обиженный человек, и предприниматель, и судебные органы. Закон стал щитом, которым прикрываются, стал копьем, которым бьют. Это, бесспорно, достижение, потому что верховенство законов входит в сознание общества»⁴⁸.

Полагаем необходимым остановиться на характеристике наиболее существенных признаков закона, которые помогают глубже понять смысл законотворчества.

1) Закон издается только органом законодательной (представительной) власти (парламентом), представляющим весь народ или же

⁴⁶ См.: *Чехарина В.И.* Законодательный процесс. Парламентское право России: Учеб. пособие / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999. С. 95-147.

⁴⁷ См., напр.: *Киреев К.К.* Особенности законодательного процесса в субъекте Российской Федерации (на примере г. Москвы) // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 2-9.

⁴⁸ Конфликт закона и правовая реформа («Круглый стол» в ИГП РАН) // Государство и право. 1997. № 6. С. 6.

непосредственно самим народом путем референдума.

Но, несмотря на то, что данный признак закона является широко признанным исследователями многих стран необходимо отметить, что его нельзя считать общепризнанным по следующим причинам.

Во-первых, сторонниками этого подхода не учитывается то обстоятельство, что в государствах англо-американской правовой системы (например, США, Великобритания, Канада и др.) наряду с законодательными органами власти фактическими творцами законов выступают и другие государственные органы, в частности, высшие судебные инстанции. В связи с этим в американской литературе отмечается: «Если трезво смотреть на вещи, то становится ясным, что во многих случаях суды являются творцами законов, поскольку именно они интерпретируют его. Без авторитетной интерпретации многие законы теряют и сам смысл»⁴⁹. Это мнение разделяют и другие авторы⁵⁰.

Во-вторых, референдум далеко не во всех странах признается в качестве конституционного способа принятия законов. Например, в США он вообще законодательно не признается и не закрепляется на федеральном, общегосударственном уровне. В других же странах (например, в Швеции) референдум имеет не законодательный, а лишь совещательный характер. При этом Конституция Швеции закрепляет, что «предписания о совещательном референдуме во всем государстве» устанавливаются специальным законом⁵¹.

Таким образом, утверждение о том, что принятие закона только высшими законодательными органами или путем референдума является его специфическим признаком, отнюдь не бесспорно.

2) Закон регулирует наиболее важные, значимые общественные отношения.

Данный признак требует уточнения. Например, по мнению Е.А. Лукьяновой, критерием для определения сферы общественных отношений, регулируемых законом, является не только особая значимость этих

⁴⁹ Фридмен Л. Введение в американское право. М.: Прогресс-Универс, 1993. С. 85.

⁵⁰ См., напр.: Давид Рене. Основные правовые системы современности. М.: Прогресс, 1988. С. 320; Дайси К. Основы Государственного права Англии. СПб.: тип. Изд-ва И.Д. Сытина, 1987. С.137,138.

⁵¹ Швеция. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1983. С. 42.

отношений для жизни общества, но также их типичность и устойчивость⁵². Б. Спасов определяет эти отношения как наиболее стабильные, поддающиеся длительной устойчивой регламентации⁵³.

3) Закон обладает наибольшей юридической силой среди других нормативных правовых актов; верховенство закона означает его нормативную ориентацию и обязательность для иных актов, а также возможность их отмены, изменения, признания недействительными в случае противоречия законодательному акту.

Констатируя данный факт, Г.В. Шершеневич еще в начале XX в. писал, что «формой права, преобладающею в настоящее время у всех цивилизованных народов, является закон, который совершенно отодвинул на задний план все иные формы. Возможность для организованного общества создавать правила поведения, обязательные для всех, выражается именно в законодательной деятельности»⁵⁴. Таким образом, нормы законов являются базой для создания подзаконных актов, чем оказывают влияние на содержание всей правотворческой деятельности: определяют темы и объем последующего правотворчества, устанавливают способы правового воздействия. Кроме того, верховенство закона означает, что любой правовой акт, любое действие (равно как и бездействие) органа публичной власти или его должностного лица должны соответствовать закону.

4) Закон отличается от других правовых актов наиболее общей нормативностью и рассчитан на предоставление субъектам права широкого выбора вариантов поведения, на неопределенно множественное число случаев применения. Нормативность как неотъемлемое свойство присуще любому источнику права, в том числе и нормативным правовым актам. Вместе с тем, законы регулируют общественные отношения в наиболее общем виде по сравнению с подзаконными актами, которые развивают, конкретизируют, дополняют законы применительно к более узкой сфере жизнедеятельности общества.

⁵² См.: Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1988. С.30.

⁵³ См.: Спасов Б. Закон и его толкование. М.: Юрид. лит., 1986. С.11.

⁵⁴ Шершеневич Г.В. Общая теория права. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1906. С. 38.

5) Закон принимается в рамках специального законодательного процесса и на основе установленных процедур.

В России регламентация основных стадий этого процесса содержится в Основном законе – Конституции Российской Федерации (ст. 104-108), конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации.

Таким образом, можно заключить, что законодательный процесс представляет собой сложную систему организационных действий (процедур), результатом которых является создание закона. А совокупность процедур составляют стадии законодательного процесса, которые должны строго соблюдаться⁵⁵.

Существуют различные мнения относительно количества стадий законодательного процесса и соответственно объединения тех или иных процедур. В одних работах, посвященных данному вопросу, выделяются, например, только две из них: подготовка законопроекта и официальное возведение воли народа в закон⁵⁶. Некоторые исследователи различают три стадии: подготовка проекта нормативного акта (предварительная стадия), обслуживание и принятие нормативного акта (основная стадия) и введение в действие нормативного акта (решающая стадия)⁵⁷. У других авторов встречаются шесть стадий: прогнозирование и планирование, внесение предложений о разработке законопроекта; разработка концепции и подготовка законопроекта; специальное и общественное обслуживание проекта; рассмотрение и принятие; опубликование закона и вступление его в силу⁵⁸. Юристы – практики насчитывают значительно большее число стадий, причем это зависит от парламентских традиций и от особенностей политической системы.

⁵⁵ См.: *Миронов А.Н.* Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти: монография. Владимир: Транзит-ИКС, 2012. С.37.

⁵⁶ См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: учеб.курс. Т.2. Свердловск, 1973. С.16; *Мурашин А.Г.* Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. 2001. № 2. С.91.

⁵⁷ *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972. С. 156, 157.

⁵⁸ *Тихомиров Ю.А.* Теория закона. М.: Наука, 1985. С.182.

Однако, как правило, в работах концептуального характера, посвященных данному вопросу, выделяется четыре основные стадии законодательного процесса:

- 1) внесение законопроекта или законодательного предложения (законодательная инициатива);
- 2) рассмотрение законопроекта в палатах, комитетах (комиссиях) парламента (обсуждение законопроекта);
- 3) принятие закона;
- 4) промульгация и вступление закона в юридическую силу.

В Конституции Российской Федерации законодательный процесс регулируется, начиная со стадии осуществления законодательной инициативы.

Стадия законодательной инициативы представляет собой официальное внесение в парламент (в нашей стране в Государственную Думу или законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации) уполномоченным субъектом законопроекта или законопредложения. Между законопроектом и законопредложением имеются различия: законопроект есть текст будущего закона со всеми необходимыми атрибутами – преамбулой, разделами, главами, формулировками статей и др., а законопредложение содержит лишь идею будущего закона.

Наличие у субъекта права законодательной инициативы означает, что представительный орган обязан рассмотреть внесенный законопроект и принять его для дальнейшей работы над ним или мотивировать свой отказ работать над данным законопроектом.

Стадия обсуждения законопроекта включает в себя работу над законопроектом как на пленарных заседаниях законодательного (представительного) органа, так и в специальных комитетах или комиссиях. Это наиболее ответственная и в то же время объемная работа.

Прекращение обсуждения законопроекта оформляется специальным решением, и тогда законодательный процесс переходит на стадию принятия закона. Данная стадия проходит в форме голосования.

Стадия промульгации предполагает официальное провозглашение закона.

Она включает подписание закона главой государства в установленные сроки и опубликование его в официальном источнике, после чего закон вступает в силу⁵⁹.

В официальном издании воспроизводится полный аутентичный текст закона. Указывается также срок вступления закона в действие. Но во всех случаях нельзя вводить закон в действие ранее его официального опубликования⁶⁰.

Причем на наш взгляд, все изменения содержания правового регулирования могут быть сведены к таковым трем основным видам:

- 1) Установление новых правовых норм.
- 2) Отмена правовых норм.
- 3) Замена ранее принятых норм новыми, которые вводят новое регулирование вместо старого. Сюда относится больше всего правовых актов.

При этом для самой сущности правового регулирования не имеет значения техническое оформление замены старых норм новыми.

Выделим еще один существенный признак, характеризующий такой нормативный правовой акт каким является закон.

- б) Закон характеризуется наибольшей стабильностью своих норм и длительностью существования и действия. Это можно объяснить особым, строго регламентированным, усложненным порядком их изменения, внесения в них дополнений или их отмены.

А.Б. Венгеров полагает, что «Законотворчество – особый вид правотворчества, направленный на создание законов в точном, формальном смысле слова как актов высшего законодательного органа»⁶¹.

В то же время уместно обратить внимание на проявление субъективного фактора в законотворчестве. Это и деятельность субъектов в русле законодательной инициативы, и требование населения, его правовые ожидания, и действия политических партий, и участие консультантов,

⁵⁹ См.: *Баглай М.Н.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М.: Издательская группа НОРМА-Инфа-М, 1998. С. 515 – 530.

⁶⁰ См.: *Анциферов А.В.* Официальное опубликование нормативного правового акта в современном Конституционном праве России // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 10,11.

⁶¹ *Венгеров А.Б.* Теория государства и права. М.: Омега-Л, 2007. С. 494.

экспертов, различного рода лоббистских групп и т. д.

Как видим, понятие законотворчества может трактоваться по-разному. Но диссертант в представленной работе под ним будет понимать процесс создания правовых норм путем принятия законов. Законотворчество – одна из важнейших сфер обеспечения действия государственной власти как суверенной организующей силы в делах конкретного общества.

Создание закона напрямую связано с выявлением потребностей общества, закономерностей его развития, поскольку в философско-правовом смысле целью законотворчества является согласование интересов различных социальных групп общества путем их перевода на язык норм права⁶².

Таким образом, закон – это не только результат восприятия, познания и прогнозирования законодателем потребностей общества. Природа законотворчества заключается в выявлении, освоении существующих интересов личности, общества, государства и влиянии на них через закрепление в юридической форме норм поведения. Это интеллектуальная активная творческая деятельность по созданию права, результаты которой являются показателем цивилизованности и демократичности страны, уровня культуры ее народа⁶³.

Из изложенного следует, что законотворчество – одна из важнейших сторон деятельности государства и его органов, субъектов Российской Федерации, форма их активности, имеющая своей непосредственной целью формирование правовых норм, их изменение, отмену или дополнение.

Заметим, что вся совокупность правовых норм, имеющих неравную юридическую силу, подчиняется принципу иерархии. Словарь русского языка С.И. Ожегова определяет, что иерархия – это порядок подчинения низших (чинов, должностей и т.п.) высшим⁶⁴.

Система нормативных правовых актов Российской Федерации устанавливается Конституцией страны, федеральными конституционными

⁶² См.: *Дмитриева К.Н.* Процесс правотворчества в Российской Федерации // Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1984. С.3; *Ковалева В.В.* Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования // Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2009. С. 22-24.

⁶³ См.: *Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно практическое пособие / отв. ред. д.ю.н. проф. Р.Ф. Васильев.* М.: Юриспруденция, 2000. С.14.

⁶⁴ *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Щедовой. М.: Русский язык, 1984. С. 206.

законами, федеральными законами, указами Президента, а также постановлениями Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти. В субъектах Российской Федерации система нормативных актов устанавливается конституциями (уставами), иными законами субъектов Российской Федерации.

Законотворчество в Российской Федерации осуществляется в современный период на различных уровнях – федеральном и региональном (субъектов Российской Федерации).

К субъектам законотворческого процесса относятся его участники, действия которых направлены на создание того или иного закона. В их число могут входить государственные органы, должностные лица, граждане, политические партии, общественные организации и т.д.

Все субъекты этого процесса могут быть разделены на следующие группы:

1) в обязательном порядке участвующие в законотворческой деятельности;

2) участвующие в ней в силу специфики конкретного нормативного правового акта (закона), что может быть вызвано видом нормативного акта, важностью общественных отношений, подлежащих регулированию, процедурой принятия закона, особенностями сферы деятельности государства и общества⁶⁵.

Конституция Российской Федерации устанавливает порядок принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации.

То есть правовой основой регионального законотворчества служит, прежде всего, Конституция Российской Федерации, в ст. 5 которой провозглашено: «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство». Статьи 72, 73 и 76 российской Конституции устанавливают круг вопросов, по которым

⁶⁵ См.: *Бошно С.Ю.* Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 17.

могут приниматься законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также основы соотношения федерального и регионального законодательства⁶⁶.

Укажем на основные предпосылки развития законодательства субъектов Российской Федерации:

во-первых, это обусловлено государственным устройством. Право субъектов Федерации иметь собственное законодательство вытекает из федеративной природы нашего государства, то есть они должны владеть определенной самостоятельностью для законодательного регулирования общественной жизни, согласуя свое законодательство с центральным;

во-вторых, это выражается в необходимости реализации правового статуса субъектов Российской Федерации. Для реализации своих потенциальных возможностей, предоставленных Конституцией страны, субъекты федерации должны и могут использовать свое законодательство;

в-третьих, это обусловлено тем, что федеральный центр никогда не сможет так эффективно управлять жизнью региона, как это сделали бы региональные власти. Это положение касается и деятельности представительных учреждений. Парламенты регионов находятся ближе к населению и гибче реагируют на все изменения на местах, они могут более оперативно выявить те общественные отношения, которые объективно требуют правового регулирования сегодня и сейчас;

в-четвертых, региональное законодательство обусловлено необходимостью учета местных особенностей в правовом регулировании жизни региона – исторических, территориальных, культурных, национальных и т.д.;

в-пятых, «региональное законодательство выступает в качестве инструмента осуществления широких полномочий субъектов Российской

⁶⁶ См.: Тихомиров Ю.А., Зражевская Л.Д. Правотворчество в области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 1. С. 12-17; Улиско А.Г. Научно-практическая конференция в Саратове «Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации» // Государство и право. 1998. № 5. С.107-109; Шаламова А.Н. Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации (на примере Иркутской области) // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 14-17; Ибрагимова Ф.М. Сущность и особенности законотворчества в субъектах федеративного государства (на примере Республики Башкортостан РФ и Земли Саксония ФРГ) // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 3-6.

Федерации, заложенных в Конституции Российской Федерации, конституциях и уставах субъектов и других федеральных и региональных законах»⁶⁷.

На уровне Российской Федерации длительное время не было законодательного определения конкретного предмета ведения субъекта Российской Федерации. Указанный пробел в законодательстве был устранен с принятием 6 октября 1999 г. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶⁸, в котором в частности, определены: основы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как постоянно действующего высшего и единственного органа законодательной власти субъекта Российской Федерации (ст. 4), его основные правотворческие полномочия с указанием вопросов, по которым принимаются законы, и вопросов, по которым принимаются постановления законодательного органа (ст. 5); основы законодательного процесса в субъектах Российской Федерации (ст.ст. 6-8);

система и основы деятельности (в том числе правотворческой) исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, их основные полномочия и требования к правовым актам высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (ст. 17 – 22); общие положения об ответственности за нарушение законодательства субъекта Российской Федерации (ст. 26) и обжаловании правовых актов субъектов Российской Федерации (ст. 27); основы деятельности и основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 20,21). Пятая и шестая главы закона специально отведены вопросам обеспечения законности в деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта

⁶⁷ Муратшин Ф.Р. Политико-правовые предпосылки законодательства субъекта Российской Федерации // Вестник юстиции. 1998. № 1. С. 17.

⁶⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Российской Федерации⁶⁹.

Правовую основу для правотворчества в субъектах Российской Федерации (наряду, конечно, с федеральной Конституцией и федеральными законами) составляют их учредительные документы. Для республик – это их конституции; для краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов – их уставы (ч. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации)⁷⁰.

Устав по своему регулятивному значению, можно сказать, равнозначен конституции. Тем не менее, для обозначения учредительных документов иных (кроме республик) субъектов Федерации было решено избрать новый в правовой системе России вид нормативных актов. Такое решение не случайно. Особенность в наименовании обусловлена тем, что уставы не просто закрепляют самостоятельность области, края, города, автономного образования как субъекта Федерации, но еще и отражают процесс их перехода из административно-территориальной единицы в ранг государственно-территориального образования. В них определяются правотворческие органы, их полномочия, виды правовых актов и основы правотворческого процесса в субъектах Российской Федерации⁷¹.

Вопросы правотворческой деятельности регулируются и другими законами субъектов Российской Федерации. Типичными являются региональные законы о порядке официального опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Отдельные вопросы правотворчества органов государственной власти субъектов Российской Федерации регламентируются в законах об этих органах (например, в законе о правительстве субъекта Российской Федерации). Во многих субъектах Российской Федерации действуют специальные законы о правотворчестве и правовых актах, так называемые «законы о законах». В их числе можно назвать следующие: Закон Тверской области от 20 октября 1994 г.

⁶⁹ См., напр.: *Черепанова Е.В., Чеснокова М.Д., Глазкова М.Е.* О соблюдении законодательства в деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 7. С. 68-77.

⁷⁰ См.: *Студеникина М.С.* Некоторые проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. № 1. С. 59, 60.

⁷¹ См.: *Шаламова А.Н.* Законодательная деятельность субъекта Российской Федерации (на примере Иркутской области) // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 21, 22.

№3 «О нормативных актах Тверской области»; Закон города Москвы от 14 декабря 1994 г. «О законодательных актах города Москвы»⁷².

Главное значение указанного Закона города Москвы состояло в том, что он четко регулировал все стадии законотворческого процесса. Это позволило организовать конструктивное взаимодействие депутатов Думы с органами исполнительной власти города Москвы по вопросам законотворчества, исключить возможность принятия некачественных законодательных актов, обеспечить защиту москвичей от произвольного нормотворчества, в том числе ведомственного.

Впоследствии указанный закон трансформировался в Закон «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы»⁷³, на базе и в развитие которого в 2009 г. принят Закон города Москвы «О правовых актах города Москвы».

К сожалению, подобного рода законы на федеральном уровне отсутствуют, и специалисты обоснованно полагают, что именно по этой причине возникает много проблем в сфере законотворчества⁷⁴. Мы разделяем эту точку зрения.

Каждый субъект Российской Федерации имеет только один законодательный орган – законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, наименование и структура которого устанавливаются конституцией (уставом) соответствующего субъекта Российской Федерации.

Субъектами законотворческой деятельности субъекта Российской Федерации являются:

- 1) законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации;
- 2) население субъекта Российской Федерации, обладающие правом участвовать в референдуме субъекта Российской Федерации.

⁷² Закон г. Москвы от 14 декабря 1994 г. №22 «О законодательных актах города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 1.

⁷³ Закон г. Москвы от 14 декабря 2001 г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 2.

⁷⁴ *Платонов В.М.* Разграничение вопросов ведения между Федерацией и её субъектами как основа российского федерализма. Монография. М.: ООО «Издательство «Элит»», 2009. С. 236.

Оценивая результаты работы по взаимодействию федерального центра с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере законоотворчества в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2003 г. В.В. Путин отметил: «Мы, наконец, юридически и фактически восстановили единство страны. Укрепили государственную власть. Приблизили федеральную власть к регионам. Благодаря восстановлению единого правового пространства смогли вплотную заняться разграничением полномочий между центром и регионами. Здесь еще очень многое нужно сделать. Но мы, во всяком случае, вплотную занялись этой проблемой»⁷⁵.

В связи с этим следует согласиться с Т.Я. Хабриевой в том, что предметная регулируемость законодательства субъектов Российской Федерации может ослабить необходимую инициативу субъектов Федерации в развитии собственной правовой базы и вообще поставить под сомнение федеративный характер государства⁷⁶. То есть федеральные законы в сфере совместного ведения не всегда должны содержать детальное регулирование, чтобы у субъектов Федерации имелась возможность учитывать свои особенности. Законы субъектов Российской Федерации призваны выделить особенности и своеобразие накопленного ими опыта и правоприменительной практики. Преувеличение же роли регионального законодательства может нарушить единство правового пространства страны. Только единство правового пространства позволит Российской Федерации эффективно осуществлять правовое регулирование по всем сферам общественных отношений. И приоритет федерального законодательства в сфере совместного ведения является действенным механизмом эффективного законодательного регулирования.

Иначе говоря, федеральное законодательство определяет содержание законодательства субъектов Федерации в сфере совместного ведения, но не

⁷⁵ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 16 мая 2003 г. // Российская газета. 2003. 17 мая.

⁷⁶ См.: Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и её субъектов // Федерализм. 2003. № 2. С.10.

предопределяет его полностью и тем более не подменяет его⁷⁷. В целом в масштабе федерального государства законодательную деятельность следует рассматривать как инструмент формирования отношений между федеральным центром и субъектами Федерации и совместную работу по правовому обеспечению государственного и общественного развития⁷⁸.

Тем не менее, практика свидетельствует, что законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации осуществляется, как правило, по направлениям, обозначенным федеральным законодателем. С одной стороны, это свидетельствует о согласованной работе федеральных и региональных органов законодательной власти. С другой стороны, «боязнь» принимать законы, не имеющие аналогов на федеральном уровне или принятие которых прямо не предписано федеральным законодательством, зачастую способствует сохранению такого недостатка регионального законодательства, как пробельность, неравномерное развитие отраслей законодательства в субъектах Федерации⁷⁹.

Продолжая рассмотрение поставленных вопросов, отметим, что 77,9% прокуроров, 91,5% прокурорских работников, 88,4% от числа всех участников опроса полностью или частично разделяют мнение ученых и практиков о том, что в современный период тема законотворчества органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации (регионального законотворчества) становится все более важной, поскольку перед государством стоит задача укрепления его правовых основ, а имеющая еще место некомпетентность и спешка регионального законодателя, пренебрежение научными основами законопроектной работы негативно сказывается на эффективности правового регулирования общественных процессов. Хотя респонденты в своем большинстве хорошо понимают, что

⁷⁷ См.: *Платонов В.А.* Разграничение предметов ведения между Федерацией и её субъектами – как принципы Российского Федерализма // Автореф. дисс. докт. юрид. наук. М., 2010. С. 27-29.

⁷⁸ См.: *Ибрагимова Ф.М.* Сущность и особенности законотворчества в субъектах федеративного государства (на примере Республики Башкортостан РФ и Земли Саксонская ФРГ) // Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 15, 16; *Тухватуллин Т.А.* Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в современных условиях: конституционно – правовое исследование // Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2012. С. 3-5.

⁷⁹ *Андриченко Л.В., Чертков А.Н.* Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2009. № 2. С.4.

подлинный федерализм возможен лишь тогда, когда субъекты Российской Федерации будут иметь более широкие полномочия в решении государственных вопросов, в том числе в сфере законотворчества: так ответили 69,9% прокуроров и 79,4% всех опрошенных, при 15,7% и 14,4% из них высказывавшихся «против». Так что непротиворечивость регионального и федерального законодательства может быть достигнута только совместными усилиями федерального центра и субъектов Российской Федерации⁸⁰.

Что касается круга субъектов права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Федерации, то здесь федеральный законодатель использует метод subsidiarity. Часть субъектов права законодательной инициативы императивно установлена федеральным законом. В то же время ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предписывает, что конституцией или уставом субъекта Федерации право законодательной инициативы может быть представлено иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Федерации.

Если обратиться к практике правового регулирования данных общественных отношений в конституциях (уставах) субъектов Федерации, то обнаруживается следующая картина. Право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Вологодской области принадлежит депутату Законодательного Собрания, губернатору области, районным и городским выборным органам местного самоуправления. Право законодательной инициативы «по вопросам их ведения» принадлежит также областному суду, областному арбитражному суду и прокурору области - ст. 56 Устава Вологодской области⁸¹. Субъектами права законодательной инициативы в Калининградской областной Думе являются депутаты и постоянные комиссии

⁸⁰ Здесь и далее в работе использованы результаты проведенного нами анкетирования, опубликованные в статье: *Бессарабов В.Г., Паитов Д.Р.* Участие прокуратуры в законотворческой деятельности субъектов Федерации // *Законность*. 2012. № 4. С. 23-26.

⁸¹ См.: Устав Вологодской области от 14 сентября 1995 г. (с изменениями и дополнениями) // *Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации*. Вып.3. М., 1997. С. 49-78.

(комитеты) Думы, глава администрации (губернатор) области, администрация области, представительные органы местного самоуправления, а также областной суд, областной арбитражный суд и прокурор области «по вопросам их ведения» (ст.19 Устава (Основного Закона) Калининградской области)⁸². Более широкий круг субъектов права законодательной инициативы установлен ст. 28 Устава (Основного Закона) Костромской области⁸³: в него входят не только депутаты, глава администрации области, органы местного самоуправления городов и районов, но и Совет федерации профсоюзов области, общественно-политические объединения и партии. Допускается инициирование законопроектов гражданами в количестве не менее 5 тыс. жителей, пользующихся избирательным правом. Аналогично другим субъектам Федерации, в Костромской области правом законодательной инициативы обладают областной суд, областной арбитражный суд и прокурор области, но все по тем же «вопросам их ведения». Однако в ст. 44 Устава (Основного Закона) Курской области⁸⁴ подобная оговорка отсутствует: правом законодательной инициативы на равных основаниях обладают депутаты областной Думы, её постоянные комиссии, председатель Думы, глава администрации области, областной суд, арбитражный суд, прокурор области и приравненные к нему прокуроры. А в п. 1 ст. 106 Конституции Кабардино-Балкарской Республики закреплено, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам, комитетам Парламента, Правительству Республики, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от Парламента и исполнительного органа государственной власти Республики, представительным органам муниципальных образований, общественным объединениям в лице их республиканских органов. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду, Верховному Суду, Арбитражному Суду Республики, прокурору Республики, территориальному

⁸² См.: Устав (Основной закон) Калининградской области // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып.3. М., 1997. С. 111-140.

⁸³ См.: Устав (Основной закон) Костромской области // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып.3. М., 1997. С. 141-166.

⁸⁴ См.: Устав (Основной закон) Курской области // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып.3. М., 1997. С. 167-190.

органу федерального органа исполнительной власти в сфере юстиции по Республике, Уполномоченному по правам человека в Республике, Избирательной комиссии Республики, Контрольно-Счетной палате Республики по вопросам их ведения⁸⁵.

Вообще же, как показал проведенный нами анализ, в значительном числе субъектов Российской Федерации органы прокуратуры обладают ограниченным правом законодательной инициативы: региональные законодатели, по аналогии со ст. 104 Конституции Российской Федерации, употребляют словосочетание «по предметам её ведения». В результате толкование и реализация подобных правовых предписаний порой является крайне затруднительными⁸⁶, но прокуроры стремятся использовать это право.

К примеру, в 2008 г. прокурор Ярославской области был наделен правом законодательной инициативы в Ярославской областной Думе. В том же году органами государственной власти области были рассмотрены 11 предложений прокуратуры области по совершенствованию регионального законодательства. По результатам их рассмотрения приняты 4 законодательных акта области, 4 нормативных постановления правительства области. Принятые по предложениям прокурора области нормативные акты органов государственной власти области были направлены на исключение необоснованных ограничений при предоставлении мер социальной поддержки пенсионеров из числа педагогических работников, на реализацию федеральной программы обеспечения жильем молодых семей, федеральных законов «О недрах», «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и других⁸⁷.

Следует отметить, что прокуроры субъектов Российской Федерации довольно активно используют право законодательной инициативы, предоставленное им конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации. Так, только в 2010 г. ими было подготовлено 317 проектов

⁸⁵ Конституция Кабардино-Балкарской Республики. Принята Парламентом КБР 01.09.1997 г. (ред. от 26.07.2010). Нальчик, 2010. С.39.

⁸⁶ См., напр.: *Минигораев В.М., Владимирова О.Г.* Реализация права законодательной инициативы // Законность. 2009. С. 8-11.

⁸⁷ См.: Информация о деятельности в 2008 г. прокуратуры Ярославской области. Текущий архив Генеральной прокуратуры РФ. М., 2008.

нормативных правовых актов (в том числе 305 законопроектов)⁸⁸. А, к примеру, по состоянию на 1 января 2013 года прокурорами прокуратур субъектов Российской Федерации, входящими в Северо-Западный федеральный округ в законодательные (представительные) органы было направлено 54 законопроекта и 42 из них уже были приняты, в том числе право состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях независимо от предоставления им земельного участка для строительства жилого дома, предусматривающих административную ответственность за нарушения прав детей в результате распространения информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, нарушения порядка использования объектов нежилого фонда, и по другим вопросам⁸⁹.

Как видим, кроме указаний в федеральном законодательстве, участие прокуроров в правотворческой и законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации предусмотрено региональными правовыми актами⁹⁰. Но еще раз укажем, что в настоящее время в субъектах Российской Федерации по-разному регламентируется право законодательной инициативы прокуратуры в их законодательных (представительных) органах государственной власти.

Право законодательной инициативы в региональных парламентах может быть предоставлено только органам прокуратуры, действующим в субъектах Российской Федерации; непосредственно же реализовывать это право от имени прокуратуры субъектов Федерации будут прокуроры этих субъектов⁹¹. Хотя отметим, что абсолютное большинство участников проведенного нами опроса – 82,6% полностью или частично высказывались за необходимость наделения Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы на федеральном уровне, а за право предоставления ему права законодательной инициативы в законодательных органах субъектов Российской Федерации

⁸⁸ См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры в 2010 г.: информ. аналитич. доклад. Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2011. С. 101, 102.

⁸⁹ См.: Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 29.03. 2013 г. № 31-13-2013 «О состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере регионального и муниципального нормотворчества».

⁹⁰ См.: *Жидких А.А.* Правотворчество. Законность. Прокуратура. Монография. М.: Юрлитинформ, 2010. С.54.

⁹¹ См., напр.: *Залужная И.А.* Деятельность прокурора по реализации права законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъектов Российской Федерации // Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2013. С. 7-12.

отдали свои голоса 72,5% респондентов. Это можно объяснить тем, что поскольку почти все участники анкетирования профессионалы – юристы, понимающие всю глубину и значимость этого вопроса. Так что эта проблема ждет своего разрешения. Хотя понятно, что это требует внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации, в ряд федеральных законов, а также в законодательство субъектов Российской Федерации.

То есть законотворческая деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусматривающая участие в ней органов прокуратуры, регулируется также региональными законами, устанавливающими порядок подготовки, принятия правовых актов и правила нормотворческой техники, например, «О нормативных правовых актах Республики Карелия»; «О правовых актах Томской области»; «О правовых актах в Свердловской области»; «О законодательной деятельности в Сахалинской области»; «О законодательном Собрании Приморского края» и др.

Кроме того участие прокуроров в правотворческой деятельности органов законодательной власти регионов предусмотрено и их регламентами. К примеру, согласно ст. 48 и ст. 60 Регламента Государственной Думы Ставропольского края краевой прокурор или специально уполномоченные им лица имеют право присутствовать как на открытых, так и на закрытых заседаниях Думы и совещаниях её депутатов без приглашения; в силу ст. 81 Регламента проекты законов края вместе с необходимыми материалами в обязательном порядке направляются краевому прокурору для дачи заключения⁹².

Сделаем некоторые выводы. Принятие в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации положило начало интенсивному процессу правотворческой деятельности не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации.

Федеративное устройство России предполагает приоритет федерального законодательства перед правовыми актами субъектов Российской Федерации

⁹² См., напр.: Мельников Н. Реализация закона об общих принципах организации местного самоуправления в РФ // Законность. 2004. С. 27-30.

по предметам федерального ведения и совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. В связи с этим Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу. Законы и иные правовые акты не должны противоречить конституционным установлениям. Одновременно законодательные и другие правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (ст. 15, 76 Конституции РФ)⁹³. Каждый юридический нормативный правовой акт является частью правовой системы государства. Для того, чтобы эта система была качественной и работала успешно, необходима её внутренняя согласованность. Это требование приобретает повышенное значение в условиях федеративного государства.

Кроме того, принятый в рамках предметов совместного ведения закон субъекта Российской Федерации не должен противоречить федеральному закону, а в рамках исключительного ведения субъекта Российской Федерации – он обладает приоритетом в отношении федерального закона.

Однако, начавшийся в 1991 г. процесс создания нового российского законодательства развивался под действием ряда объективных обстоятельств, что затрудняло и затрудняет их понимание и применение⁹⁴. Поэтому, участие региональных законодательных органов в работе над проектами федеральных законов по предметам совместного ведения способствует не только более эффективному применению и конкретизации федеральных законов в законодательстве субъектов Российской Федерации, но и лучшей ориентации федерального законодателя в региональных проблемах, требующих законодательного решения⁹⁵.

Как мы уже отмечали, в последние годы обеспечение единства правового

⁹³ См., напр.: *Рубченко Н.А.* Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001. С. 3,4; *Шаламова А.Н.* Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации (на примере Иркутской области) // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 3-8.

⁹⁴ См., напр.: *Малько А.В., Петров М.П., Суменков С.Ю.* Законотворческая политика в субъектах Российской Федерации (обзор «круглого стола» журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» // *Государство и право.* 2010. № 2. С. 114-121.

⁹⁵ *Андриченко Л.В., Чертков А.Н.* Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов Российской Федерации // *Журнал российского права.* 2009. № 2. С. 6,7.

пространства России приобрело особое значение. Важную роль в решении этой задачи играет прокуратура⁹⁶. Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности на органы прокуратуры возложен надзор за соответствием Конституции Российской Федерации и иному федеральному законодательству правовых актов, в том числе издаваемых законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (ст. 1)⁹⁷.

Но это не единственный путь укрепления единства Российской Федерации. Действенным средством обеспечения законности и качества законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации служит участие в такой работе прокуроров. Более того, в большинстве субъектов Российской Федерации региональными конституциями и уставами прокурорам предоставлено право законодательной инициативы, что свидетельствует о фактическом, а не декларативном признании их места и роли в этой важной государственной деятельности.

Отметим, что все прокуроры и прокурорские работники, участвовавшие в проведенном нами опросе, были знакомы с содержанием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ред. от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ и др. ред. Причем 75,5% респондентов, принявших участие в анкетировании, 87,2% прокурорских работников, 75,9% прокуроров считают необходимым участие прокуратур субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности субъектов Федерации. Что в этом нет необходимости, поскольку этим должны заниматься органы законодательной (представительной) власти субъектов

⁹⁶ См.: Интервью с Генеральным прокурором РФ Ю.Я. Чайкой. Прокуратура России: вчера, сегодня, завтра // Вестник Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 6 (26). С. 3-8.

⁹⁷ См., напр.: Яковлев Н.М. Деятельность прокуратуры субъектов Российской Федерации по обеспечению верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов (на материалах Республики Саха (Якутия)) // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С.13-17; Кетов Ю.М. Проблемы прокуратуры на современном этапе // Законность. 2003. № 5. С. 9, 10.

России, заявили соответственно 18,5%, 20,5% и 32,1% респондентов.

А вот как ответили на этот вопрос депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, аппарата законодательных органов, правительств (администрации) субъектов Федерации, главы администрации городов (районов), работники администрации городов (районов): «да, необходимо» - 73,3%, «в этом нет необходимости» - 26,7%. Как видим, значительная часть этой группы опрошенных полагает, что на уровне субъекта Российской Федерации эту деятельность должны осуществлять органы законодательной (представительной) власти, а не органы прокуратуры. Но и в среде прокуроров в этом вопросе нет единства. Попытаемся выяснить, а почему это так.

В ходе личных бесед с прокурорами нам удалось установить, что это объясняется тем, что они не считают участие в правотворчестве основной функцией прокуратуры, по сравнению, скажем, с функцией надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, рассмотрением дел судами, уголовным преследованием. Пожалуй, такую позицию можно понять.

Сделаем еще ряд выводов.

После принятия Конституции Российской Федерации в 1993 г. субъектами Российской Федерации созданы качественно новые органы государственной власти – законодательные (представительные) органы, являющиеся постоянно действующими высшими и единственными органами законодательной власти, входящие в единую систему государственной власти Российской Федерации. Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации они наделены собственной компетенцией.

Далее, учитывая вышеизложенное, представляется актуальной, с учетом продолжившейся тенденции активного законотворчества, разработка и принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Необходимо отметить, что подобного рода законы успешно

действуют во многих государствах – участниках СНГ⁹⁸ и даже в субъектах Российской Федерации. Возможность, необходимость и существо этого закона обосновывались и разрабатывались в отечественной науке. Принятие этого законодательного акта позволило бы сделать ощутимый шаг вперед в вопросах регламентации законотворческого процесса, как на федеральном, так и на региональном уровне, то есть в субъектах Российской Федерации. Наличие федерального закона о правовых актах позволило бы установить единые принципы и нормы формирования законодательства Российской Федерации, составной частью которого в силу Конституции Российской Федерации является законодательство субъектов Российской Федерации.

Кроме того, учитывая, что предложения, касающиеся общей стратегии законотворческой деятельности, определения в ней приоритетных направлений, входят в качестве составной части в Доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению, который ежегодно представляется Генеральным прокурором РФ палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации, предлагается внести изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», дополнив ст. 15 «Прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры» Закона пунктом следующего содержания: «Прокурор субъекта Российской Федерации ежегодно представляет законодательному (представительному) органу государственной власти лично на заседании этого органа и руководителю исполнительной власти субъекта Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в субъекте Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению». Соответственно приказ Генерального прокурора РФ от 17 сентября 2007 г. №144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшения взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (в

⁹⁸ См., напр.: Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213 «О нормативных правовых актах» // Ведомости Парламента РК. 1998. № 2,3. Ст. 25.

ред. Приказов от 22.04.2011 № 104, от 06.02.2013 № 56) следует дополнить положением о том, что доклад прокурора субъекта Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в субъекте Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению должен содержать сведения об участии прокуратуры в правотворческой и законотворческой деятельности.

Полагаем, что представленные в этом параграфе материалы свидетельствуют о том, что положение ст. 71 Конституции Российской Федерации, относящие прокуратуру к ведению Российской Федерации, на практике не означают, что в ней содержится запрет на регулирование не только вопросов организации, но и деятельности органов прокуратуры в законах субъектов Российской Федерации при условии, что они не противоречат нормам Конституции Российской Федерации, Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», другим федеральным конституционным законам, и федеральным законам и приняты в соответствии с их положениями⁹⁹.

В связи с этим нами сделан вывод о том, что правовую основу деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации по участию в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации составляют не только Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», другие федеральные законы, но также конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации при условии, что они не противоречат нормам Конституции Российской Федерации, другим федеральным конституционным и федеральным законам. В этом заключается особенность рассматриваемой в работе деятельности прокуратуры по участию в законотворческой деятельности.

Исходя из вышеизложенного, полагаем необходимым предоставить право законодательной инициативы прокурорам всех субъектов Российской Федерации. Это право может быть обеспечено путем внесения дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

⁹⁹ См.: Жмакин А.С. Место и роль прокуратуры в конституционной системе государственных органов Российской Федерации // Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 11-13.

субъектов Российской Федерации», которые бы устанавливали единое требование на всей территории государства о праве прокуроров вносить законопроекты в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации в порядке законодательной инициативы.

1.3. Предмет, объект и принципы участия прокуратуры в законотворческой деятельности

Представляется, что для определения понятия «предмет деятельности прокуратуры (прокуроров) по участию в законотворческой работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации» нам следует рассмотреть основные позиции по этим вопросам, сложившиеся в теории и практике прокурорской деятельности.

Так, на настоящий момент в учебниках по курсу «Прокурорский надзор» утвердилось мнение о том, что предметом прокурорского надзора в общем виде является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, законности правовых актов, принимаемых органами и должностными лицами, на которые распространяется надзорная деятельность прокуратуры (прокуроров).

В зависимости от сферы деятельности и возникающих при этом правоотношений, предмет надзора еще более конкретизируется. Так, например, это происходит при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Свои особенности имеет предмет надзора и в других сферах деятельности в рамках возникающих при этом правоотношений¹⁰⁰.

В связи с изложенным, мы разделяем мнение В.П. Рябцева о том, что, как и всякая самостоятельная функция прокуратуры, участие прокуроров в правотворческой деятельности имеет свой предмет. Он состоит в том, что

¹⁰⁰ См.: Прокурорский надзор: Учебник для ВУЗов / под ред. А.Я. Сухарева. М.: НОРМА, 2004. С.19.

прокуроры в процессе надзорной и иной определенной законом деятельности по обеспечению верховенства Конституции Российской Федерации и законов, международных договоров, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства устанавливают несоответствие законов и иных нормативных актов потребностям правового регулирования общественных отношений в связи с их неполнотой, противоречивостью, нечеткостью и утратой адекватности нормативного регулирования. В пределах своей компетенции прокуроры принимают меры к изменению действующих и к принятию новых законов и других нормативных правовых актов или их отдельных норм¹⁰¹.

Основываясь на изложенных в диссертационном исследовании материалах, попытаемся дать определение понятию предмета участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Его составляют определенная нормативными правовыми актами деятельность прокуроров по обеспечению соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнению законов, действующих на территории Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, а также реализации иных целей участия прокуратуры в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации при установлении противоречивости, неполноты, несоответствия разрабатываемых, принимаемых и действующих законов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам, потребностям правового регулирования общественных отношений в субъекте Российской Федерации, противоречием их нормам конституции (устава) субъекта Российской Федерации, действующим законам субъекта Российской Федерации путем внесения в

¹⁰¹ Рябцев В.П. Прокурорский надзор: Курс лекций. М.: НОРМА, 2006. С. 252.

пределах своих полномочий в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов субъекта Российской Федерации или их отдельных норм, и участие в их реализации.

Относительно касается объекта участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, то мы можем его определить как совокупность правовых отношений, возникающих в ходе осуществления прокурорами своих полномочий при осуществлении деятельности по принятию, изменению, дополнению или отмене законов субъектов Российской Федерации или их отдельных норм.

В ходе проведенного нами исследования на основе положений теории государства и права, которые понятие принципов организации и деятельности государственных органов власти определяют как основополагающие, исходные положения, базирующиеся на научном мировоззрении о роли и месте этих органов в системе организации общества и государства, отвечающие на вопросы, как и в каких организационно-правовых формах выражается сущность данного вида государственной деятельности, каким образом формируется система органов власти и как она функционирует¹⁰², а также теории прокурорского надзора, в соответствии с которой принципами организации и деятельности органов и учреждений прокуратуры признаются основополагающие начала, определяющие сущность и предназначение прокурорской системы, закрепленные в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» и других законах¹⁰³, мы пришли к ряду выводов, в том числе следующих.

Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется при соблюдении определенных принципов. Это общие, руководящие

¹⁰² См., напр.: *Лазарев В.В., Литень С.В.* Теория государства и права: Учебник для ВУЗов. М.: Спарк, 2004. С. 84-86.

¹⁰³ См., напр.: *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: Велби Проспект, 2008. С. 92.

положения, определяющие наиболее существенные черты и признаки этой многогранной и многоуровневой деятельности и основные предъявляемые к ней требования.

Так как принципы определяют наиболее общие признаки и требования, то они являются обязательными для всех участников законотворческой деятельности. Однако не все они могут считаться основными. К основным принципам относятся только такие, которые, во-первых, отражают главные, объективно необходимые стороны и проявления законотворчества и, во-вторых, характеризуют стойкие, закономерно существующие отношения и связи в процессе непосредственного законотворчества. Для нашего исследования важно то, что эти принципы выражают характер и направленность действий прокуроров как участников законотворческой деятельности относительно изменения, дополнения, отмены или принятия законов. Рассмотрим их.

Принцип законности законотворческой деятельности предполагает господство права, а также верховенство закона в системе правовых актов и соответствие ему иных нормативных правовых актов. Только в этих условиях главенство закона становится реальным. Противоречие этому принципу и несоответствие ему правоприменительной практики являются нарушением законности¹⁰⁴.

Важным конституционным требованием обеспечения законности участия прокуратуры в законотворческой деятельности является недопустимость противоречивости законов субъектов Российской Федерации не только Конституции Российской Федерации, но и федеральным конституционным, федеральным законам, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации. Таким образом, властный, обязательный характер предписаний законов субъектов Российской Федерации не означает, что издающие эти акты органы государственной власти действуют по своему усмотрению и вне всяких правовых рамок.

Принцип верховенства Конституции Российской Федерации и

¹⁰⁴ Теория государства и права. М.: Норма, 2006. С. 275.

федеральных законов на всей территории страны закреплен в ст. 15 Конституции Российской Федерации и ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В то же время в некоторых субъектах Российской Федерации со ссылкой на целесообразность, национальные, религиозные особенности и нужды принимались и порой по-прежнему принимаются правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, что серьезно подрывает единое правовое пространство, приводит к ущемлению прав граждан. В отдельных регионах отмечалось стремление руководителей к присвоению функций, отнесенных к исключительной компетенции Российской Федерации, в том числе вопросов управления федеральной собственностью, федеральных налогов и сборов, внешнеэкономической деятельности, деятельности судов и прокуратуры¹⁰⁵. И хотя об этом говорилось более десяти лет назад, но окончательно эта проблема еще не разрешена и сейчас.

Отступления от норм и положений Конституции Российской Федерации, игнорирование требований федерального законодательства, самостоятельное регулирование вопросов, отнесенных к исключительному ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и её субъектов, приводит к нарушению единого правового пространства, искажению правоприменительной практики, незаконному ограничению прав и свобод человека и гражданина.

В связи с приказом Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 г. №155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» прокурорам предписано: своевременно запрашивать и изучать проекты региональных и

¹⁰⁵ См.: *Фридинский С.Н.* Законность нормотворчества как условие обеспечения прав и свобод человека и гражданина (на примере Южного федерального округа) // *Права человека в России и правозащитная деятельность государства: Сб. мат. Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / под ред. В.Н. Лопатина.* СПб., С. 118, 119.

муниципальных нормативных актов, составлять по ним правовые заключения; участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, связанных с обсуждением проектов нормативных правовых актов; незамедлительно направлять руководителям указанных органов власти предложения об устранении выявленных в указанных проектах несоответствий федеральным или региональным законам; в ситуации пренебрежения этими предложениями прокуроры должны направлять информацию высшему должностному лицу (руководителю высшего органа исполнительной власти) региона, главе муниципального образования для использования ими права отклонить такие проекты (п.п. 2.1).

В ситуациях длительного неприятия представительным (законодательным) органом субъекта Российской Федерации предусмотренных федеральным законодательством нормативных правовых актов прокуроры должны вносить представления об устранении нарушений закона, предложения об изменении, дополнении, отмене нормативных актов, использовать имеющееся у них право законодательной инициативы, в первую очередь – в целях урегулирования отношений с участием категорий граждан, являющихся объектами особой социальной защиты государства (п.п. 2.8)

Заместители Генерального прокурора РФ в федеральных округах по итогам первого полугодия и итогам года обязаны информировать полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах о бездействии региональных органов власти в сфере нормотворчества (п.3).

Приказом Генерального прокурора РФ от 23.12.2009 г. №395 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 г. №155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» на заместителей Генерального прокурора РФ в федеральных округах возложена обязанность информировать полномочных представителей Президента РФ в

федеральных округах о выявленном бездействии региональных органов власти в сфере правотворчества (п.1).

Согласно Приказу Генерального прокурора РФ от 07.10. 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» для предотвращения издания нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления прокурорам надлежит в полной мере использовать право участия в заседаниях этих властных структур (п. 3), а также непосредственно участвовать в правотворческом процессе посредством разработки проектов нормативных правовых актов, имеющих принципиальное значение, составления заключений по ним, выступлений на заседаниях указанных органов публичной власти (п.п. 4.1). При обнаружении неполноты и противоречий в действующем законодательстве прокуроры обязаны вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных правовых актов (п. 20).

Таким образом, принцип законности состоит в том, что, во-первых, законы должны приниматься в рамках полномочий соответствующего органа; во-вторых, должны соблюдаться процедурные правила, порядок подготовки, обсуждения, принятия, опубликования законодательного акта; в-третьих, в процессе законотворчества должна соблюдаться иерархия нормативных актов¹⁰⁶.

Вместе с тем следует учитывать, что законность характеризуется рядом составляющих компонентов. В том числе: наличие в стране развитой системы законодательства, адекватного потребностям регулирования общественных отношений; наличие необходимой государственно-правовой инфраструктуры, государственных институтов, наделенных всеми необходимыми функциями и полномочиями по обеспечению соблюдения законов; осведомленность

¹⁰⁶ См. подробнее об этом: *Тихомиров Ю.П.* Критерии законности правовых актов // *Право и экономика.* 1997. № 19. С. 3-14.

граждан и должностных лиц о действующем законодательстве и стремлении следовать его нормам.

Однако выборочные исследования показывают, что значительная часть взрослого населения России не ориентируется в нормах законодательства, знание которых диктуется повседневными жизненными потребностями. Многие подвержены правовому нигилизму¹⁰⁷. На современном этапе он характеризуется массовостью. Правовой нигилизм распространен у нас не только среди граждан, но и в официальных кругах: в государственных структурах, в исполнительной и законодательной ветвях власти, в правоохранительных органах; порой носит демонстративный, агрессивный и неконтролируемый характер. Правовой нигилизм также характеризуется оппозиционной направленностью, зачастую имеет регионально-национальную окраску; проявляется в самых разных формах. Он может быть как криминальным, так и легитимным, проявляться как «наверху», так и «внизу» общества, как в профессиональных слоях, так и на бытовом уровне.

Одним из главных путей преодоления правового нигилизма должно стать всемерное стремление к повышению общей и правовой культуры граждан. Естественно, необходимо модернизировать законодательство. Должна проводиться регулярная работа по профилактике правонарушений, осуществляться массовое просвещение и правовое воспитание населения, и особенно молодежи.

Как известно, в приказе Генерального прокурора РФ от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» указано на необходимость «рассматривать разъяснение законодательства как деятельность, осуществляемую с целью правового просвещения граждан, в том числе при взаимодействии с различными общественными институтами, и считать ее неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений...». В связи с этим в ходе проведения опросов нам было интересно узнать мнение прокуроров и прокурорских

¹⁰⁷ См.: Смоленский М.Б. Право и правовая культура как базовая ценность гражданского общества // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 73-77.

работников о том, считают ли они необходимым и правильным осуществлять правовое регулирование этой деятельности? Если да, то каким образом? «Положениями приказа Генерального прокурора РФ» - так ответили 47% прокуроров и 51% прокурорских работников. «Внести соответствующие изменения и дополнения об осуществлении этой деятельности в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» - за это высказались более 38% прокуроров и около 47% прокурорских работников. То есть представители прокурорского сообщества понимают всю государственную важность обозначенной проблемы и для успешного применения отмеченного Приказа хотели бы получить более развернутые, с учетом накопленного опыта правовые основания.

Вообще же 89,2% прокуроров, 71,2% прокурорских работников, 76,9% выпускников юридических вузов, 78% от числа всех участников опроса полностью или частично разделяют позицию о том, что в последние годы в целом роль прокуратуры в утверждении правовых начал жизни общества, обеспечении законности и постепенном преодолении укоренившегося и широко распространенного правового нигилизма возрастает». Это свидетельствует, с нашей точки зрения, о том, что не только прокурорские работники, но и представители других слоев нашего государства и общества видят в ней не только орган уголовного преследования, но и многопрофильный правовой институт демократического государства.

Таким образом, соблюдение принципа законности в процессе участия прокуроров в законотворческой деятельности имеет очень важное значение. Четкое соблюдение установленного порядка подготовки и принятия законов является залогом соблюдения требований законности при осуществлении всех иных функций и направлений деятельности органов прокуратуры.

Следующий принцип – принцип единства и централизации. Полагаем, что в современный период единство и централизация – это единый принцип организации и деятельности всей системы прокуратуры, суть которого заключается в том, что прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов,

функционирующих на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Подчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим определяется Генеральным прокурором РФ.

Прокуроры используют единые процедуры и правовые средства для защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, устранения нарушений законов. Это означает, что создание и деятельность на её территории органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускается (п. 3 ст. 11 Закона о прокуратуре). Каждый прокурор действует на соответствующей территории или в сфере правовых отношений от имени Российской Федерации в целом.

Принцип определяет строгую подчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим, а также характер служебной дисциплины и служебной ответственности прокуроров, что является необходимым условием правильной организации работы всей системы органов прокуратуры. Вышестоящие прокуроры руководят деятельностью нижестоящих прокуроров и осуществляют контроль над ней. Приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, которые издает Генеральный прокурор Российской Федерации по вопросам организации деятельности системы прокуратуры, обязательны для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры (п. 1 ст. 17 Закона о прокуратуре).

Этот принцип обеспечивает единство прокурорской практики. Он закрепляет отнесение органов и учреждений прокуратуры к числу федеральных структур. В системе прокуратуры не применим принцип «двойного» подчинения, действующий в системе органов исполнительной власти, заключающейся в подчинении как по вертикали – центральным органам, так и по горизонтали – местным. В системе прокуратуры подчиненность устанавливается только по вертикали.

Особо отметим, что принцип единства и централизации не следует понимать как принцип единоначалия, который неприменим в полном объеме для системы прокуратуры, поскольку в своей деятельности каждый прокурор

законодательно защищен и независим.

Законотворческая деятельность прокуратуры также осуществляется на основе единства и централизации, что предусмотрено в п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и регулируется приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации, на которые мы уже ссылались в представленной работе. Так в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 г. №144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» на правовое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации возложен контроль за деятельностью прокуратур субъектов Российской Федерации по реализации ими полномочий в сфере правотворчества, а также оказания ими необходимой методической помощи. При этом при подведении итогов работы в Российской Федерации за полугодие старшие помощники прокуроров субъектов Российской Федерации, ответственные за проведение этой работы в прокуратурах субъектов Федерации, представляют в правовое управление аналитическую справку о состоянии правотворческой работы в субъекте Российской Федерации, в том числе содержащую информацию о законодательных инициативах органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, непосредственно связанным с компетенцией прокуратуры, а также собственные предложения по совершенствованию федерального законодательства.

Предложения по совершенствованию федерального законодательства с необходимым обоснованием могут быть направлены прокуратурой субъекта Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации вне зависимости от представления информационно-аналитической справки.

При этом правовое управление организует рассмотрение предложений по совершенствованию федерального законодательства, поступивших из прокуратур субъектов Российской Федерации.

Укажем еще один принцип участия прокуратуры в законотворческой деятельности – принцип независимости. Он означает, что органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами.

Причем воздействие в какой-либо форме федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, политических партий, других общественных объединений, должностных лиц, средств массовой информации и их представителей на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение, или воспрепятствовать его деятельности, в том числе и при осуществлении законотворческой деятельности, влечет установленную законом ответственность, что закреплено в ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Одновременно следует отметить, что Законодателю, видимо, следовало бы изменить название ст. 5 Закона о прокуратуре, которая сейчас звучит так: «Недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора» и назвать её следующим образом: «Недопустимость вмешательства в деятельность прокуратуры».

Важной гарантией независимости прокуроров является положение о том, что прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры не допускаются. Прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений. Действие этой нормы распространяется не только на прокуроров, но и на научных и педагогических работников учреждений прокуратуры, иных работников органов и учреждений прокуратуры, имеющих классные чины.

В то же время независимость прокурора при осуществлении им своих полномочий от органов государственной власти, органов местного самоуправления, представителей общественности не означает, что прокуратура ведет свою работу в отрыве от них. Большинство своих организационных мероприятий по укреплению законности и правопорядка и прежде всего профилактического характера, органы прокуратуры проводят в тесном взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, средствами массовой информации. Но, понимая важность и необходимость участия прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, законодатель в целях обеспечения независимости прокуроров в ст. 7 Закона о прокуратуре определил это как право, а не обязанность прокуроров.

Принцип независимости прокуроров также обеспечивается их профессионализмом, добросовестностью, моральными качествами, знанием действующего законодательства.

Можно заключить, что независимость российской прокуратуры при осуществлении полномочий, установленная на законодательном уровне, полностью отвечает международным требованиям, в частности рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1604 (2003) «Роль прокуратуры в демократическом правовом обществе», в которой указывается на необходимость полного избавления прокуратуры от вмешательства со стороны любой ветви государственной власти в рассмотрении частных дел, и рекомендации Комитета Министров Совета Европы Res (2000) 19 «О роли прокуратуры в уголовно-правовой системе» (п. 9, 10, 36а) 40.

Принцип обязательности исполнений требований прокурора непосредственно не обозначен в ст.4 «Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации» Закона о прокуратуре. Но в

соответствии со ст.6 «Обязательность требований прокурора» Закона о прокуратуре требования прокуроров, вытекающие из его полномочий, перечисленных в статьях 9.1, 22, 27, 30 и 33 этого Закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок; статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно; неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность.

Закон о прокуратуре устанавливает следующие требования прокурора: при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Это требование прокурора подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа и о результатах рассмотрения требования незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование (ст. 9.1 Закона о прокуратуре).

Принцип гласности в деятельности прокуратуры Российской Федерации основывается на положениях ряда статей, включенных в гл. 2 Конституции РФ – «Права и свободы человека и гражданина».

В пункте 2 ст. 4 Закона о прокуратуре перечисленные конституционные положения получили конкретизацию путем возложения на органы прокуратуры обязанности действовать гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям федерального законодательства об охране прав и свобод граждан, а также федерального законодательства о государственной и иной специально охраняемой законом тайне (государственная, военная, служебная, врачебная, коммерческая и др.).

Принцип гласности означает открытость и в определенной мере публичность деятельности органов прокуратуры и прокуроров, доступность для населения и средств массовой информации. Посредством его реализации общество осуществляет контроль за деятельностью органов прокуратуры. Соблюдение этого принципа способствует информированности общества, органов государственной власти о состоянии законности и правопорядка в стране, повышению уровня правосознания населения и в конечном итоге – укреплению законности.

Одной из форм реализации принципа гласности является представление Генеральным прокурором РФ ежегодных докладов о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ. И хотя в п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре говорится только о докладе Генерального прокурора РФ, на практике все подчиненные ему прокуроры на своем уровне также информируют местные органы власти о результатах своей работы, так как в п. 2 ст. 4 названного Закона определено, что органы прокуратуры всех уровней должны информировать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

С содержательной точки зрения данный принцип означает, что в законах как результат законотворчества должны находить выражение закрепления ожиданий, интересов и потребностей большинства народа¹⁰⁸.

¹⁰⁸ См.: Гребенников В.В. Правовая система станет прозрачной // Известия. 2001. 28 июня.

Примечательно, что хотя с первого взгляда итоги проведенного нами опроса кому-то и покажутся странными, ввиду периодически раздающейся, в том числе в печатных и электронных СМИ, критики о недостаточной гласности в деятельности прокурорской системы, но 84,3% прокуроров (при 6% против, и 6% затруднившихся ответить) высказали твердое мнение, что гласность осуществления законотворческой деятельности – неперемнное условие создания четкой системы стабильного и непротиворечивого законодательства в регионе, и что органы прокуратуры должны постоянно и ставить в известность население об осуществлении ею этой деятельности. А вот результаты опроса всех респондентов: 79,4%, 10,2% и 8,1% - соответственно.

Результаты законотворческой деятельности – законы, в которых содержатся права и обязанности граждан – должны быть доведены до сведения последних. Граждане должны знать требования, предъявляемые к ним правовыми нормами или, по крайней мере, иметь возможность получить такие знания.

В Итоговом документе Венской встречи представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 15 января 1989 г. говорится о том, что государства – участники СБСЕ обязуются «эффективно обеспечивать право лиц знать свои права и обязанности и поступать в соответствии с ними, с этой целью публиковать и делать доступными все законы, административные правила и процедуры, относящиеся к правам человека и основным свободам»¹⁰⁹.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации «законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Полагаем, что основными способами обеспечения гласности законотворчества могут являться широкое обсуждение проектов

¹⁰⁹ Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов. М.: Юрид. лит., 1990. С. 81.

нормативных актов, вносимых в действующие законы изменений и дополнений в трудовых коллективах прокуратур различного уровня, заседаниях методических советов, заседаниях «круглых столов» с привлечением ученых-правоведов и пенсионеров – ветеранов труда, заседаниях координационных совещаний работников правоохранительных органов, заседаниях ученых советов, кафедр, студенческих кружков институтов прокуратуры, занятиях со слушателями факультетов повышения квалификации прокурорских кадров и др. Для обеспечения гласности и организации обсуждения проектов правовых актов можно использовать средства массовой информации – газеты, радио, телевидение. Так Генеральная прокуратура Российской Федерации имеет возможность публиковать наиболее важные предложения о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство, или же разработанные в прокуратуре проекты законов в журналах «Законность»¹¹⁰, «Следственная практика», Вестнике Академии Генеральной Прокуратуры Российской Федерации, бюллетенях прокуратур субъектов Федерации, направлять эти проекты в субъекты Российской Федерации по электронной почте т.д.

Мы выделили так называемые общие принципы организации и деятельности российской прокуратуры, которые характерны для осуществления прокуратурой не только законотворчества, но и иных видов и направлений ее деятельности. Но для законотворческой деятельности прокуратуры характерны и специальные принципы. Рассмотрим их.

Кроме отмеченных, законодательно определенных принципов организации и деятельности российской прокуратуры в современный период в ее работе находят реализацию также другие внутриорганизационные принципы деятельности органов прокуратуры: зональный (территориальный), предметный и предметно-зональный (территориальный) принципы.

¹¹⁰ К примеру, в журнале Законность № 1 в 2008 г. была опубликована очень важная информация о проведенной правовым управлением Генеральной прокуратуры РФ семинара-совещания для старших помощников прокуроров субъектов Федерации, находящихся в пределах Центрального федерального округа, на тему «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

Зональный (территориальный) принцип означает такую организацию работы, когда весь объем работы, возложенный на структурные подразделения, распределяется между конкретными работниками по территориальным зонам.

Термин «предметный принцип», по сути, означает такую организацию работы, когда критерием распределения обязанностей между прокурорами являются сферы правового регулирования. Предметный принцип организации работы преследует цель сосредоточить усилие всех (или определенной группы) структурных подразделений на решении важнейших, приоритетных задач, стоящих перед этими подразделениями в целом. Применение этого принципа предполагает накопление, обобщение и реализацию информации по определенной проблеме укрепления законности и исполнению законов¹¹¹.

Предметно-зональный (территориальный) принцип организации работы в органах прокуратуры применяется, когда за зональными прокурорами закрепляются еще и определенные «предметы ведения»¹¹².

Проведенные нами исследования показали, что при участии прокуратур субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности органов государственной власти этих регионов (разработки проектов законов, подготовка предложений по совершенствованию законодательства субъекта Федерации и др.) используется предметный принцип организации работы, когда к этой деятельности привлекаются прокуроры – специалисты в определенной сфере (сферах) правовых отношений.

В органах прокуратуры процесс участия в законотворчестве органов государственной власти осуществляется, как правило, на коллективной основе, то есть для разработки того или иного нормативного правового акта, проведения экспертной оценки и дачи заключения по разработанному акту создаются специальные рабочие группы из специалистов различных отраслей права. Но даже если эта работа проводится в каком-то одном

¹¹¹ См.: Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Изд. Дом «Городец», 2007. С. 80, 81.

¹¹² См.: Прокурорский надзор: Учебник / под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2001. С. 81-84.

соответствующем подразделении прокуратуры, то итоговый документ готовится и направляется в законодательный (представительный) орган или орган, обладающий правом законодательной инициативы, за подписью руководителей прокуратуры (прокурора или его заместителя).

Принцип гуманизма законотворческой деятельности. Гуманистическая природа закона связана с его соответствием нравственным началам. В нем не должно быть ничего такого, что толкало бы человека к совершению безнравственных действий. Это предполагает, что цели и предписания закона должны быть нравственно ориентированы и обращены к «внутренним» (моральным) регуляторам поведения человека. Усиление нравственного потенциала закона увеличивает его правовую ценность, снимает проблему противостояния закона и адресатов, является мощным побудителем их правовых действий¹¹³.

Принцип справедливости. Этот принцип относится прежде всего к содержанию законов, их соответствию запросам общества, а не отдельных социальных групп. Представляется, что работники органов прокуратуры, имеющие богатый опыт правоприменительной практики, способны в ходе разработки проекта того или иного законопроекта внести ценные предложения для того, чтобы он в максимальной степени отвечал принципу справедливости.

Принцип научной обоснованности законотворчества. Он включает в себя: разработку научно обоснованной стратегии законотворчества в стране и в субъекте Российской Федерации; прогнозирование социальных последствий действия новых законов, норм; учет достижений юридической науки как отечественной, так и мировой; учет научных рекомендаций.

Системный подход и плановость развития законотворческой деятельности, являющийся одним из принципов этой деятельности, обеспечивается с помощью планирования законотворческой работы. По сути, планирование выступает и как основа качественной законопроектной и иной правотворческой деятельности, и как фактор, способствующий

¹¹³ См.: Червонюк В.И. Теория государства и права: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 380, 381.

упорядоченному развитию законодательства и формированию полноценной правовой базы¹¹⁴.

По этому поводу Р.К. Надеев отмечал следующее: «Поспешность в принятии законов нередко приводит к тому, что законы не содержали механизмов реализации и мер ответственности за их невыполнение. Законодатель сам лишает себя существенной доли власти, когда отдает на откуп ведомственным подзаконным актам решение важнейших вопросов»¹¹⁵.

Создание в стране правового государства, повышение эффективности законодательства, развитие демократии, обеспечение прочного правопорядка, охраны прав и свобод личности обеспечиваются высоким качеством нормативных правовых актов, четким порядком их подготовки, процедурой издания и действия. Несоблюдение требований законодательной техники в процессе законотворчества может иметь место в случаях: когда ранее изданные акты не отменяются при издании новых; когда изменение нормативных актов происходит без одновременного согласования с другими актами, связанными с изменяемым актом; когда новый нормативный акт не полностью регулирует вопрос, в связи с которым издается и в результате приходится пользоваться частично старыми актами; когда акты излагаются сложно и обтекаемо; когда отсутствует редакционная увязка нормативных актов, издаваемых по одному вопросу¹¹⁶.

Следует заметить, что прокуроры подходят к организации и проведению работы по участию в законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации на все более системном уровне. Так, к примеру, более 48% прокуроров – участников опроса полагают, что прокуроры субъектов Российской Федерации должны составлять планы (программы) своей законотворческой деятельности с учетом программ законодательной и иной

¹¹⁴ См.: *Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С.* Участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. М.: Изд. СФ РФ. 2010. С.11.

¹¹⁵ *Надеев Р.К.* Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы. М.: Издание Государственной Думы, 1997. С.4.

¹¹⁶ См., *Колби И.* // Задачи законодательной техники. 2004. № 9. С. 51, 52.

правотворческой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, в связи с тем, что в последние годы в ряде субъектов Российской Федерации с участием органов прокуратуры и органов юстиции готовятся ежегодные доклады о состоянии развития законодательства, в которых вырабатываются подходы к концепции законопроектной деятельности в этих регионах, около 52% прокуроров (против - 17%) указали на необходимость осуществлять подготовку подобного рода докладов во всех субъектах Федерации. При этом 59% из них (против только - 10,8%) считают ее одной из необходимых форм взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти.

Далее отметим принцип исполнимости. Издание законов должно основываться на четком и достаточно полном представлении участниками этого процесса (особенно групп разработчиков проектов) о действенной необходимости при подготовке законопроекта, принятии закона учитывать весь набор финансовых, кадровых, организационных, юридических условий, наличие которых только и позволит закону действовать, быть реализованным.

Одним из важных юридических условий исполнимости закона одновременная подготовка необходимых подзаконных актов, изменений и дополнений в другие законы. Поэтому с точки зрения исполнимости закона порой следует готовить и представлять сразу пакет законопроектов и подзаконных актов, реализуя при этом объективное свойство права – системность.

Другими условиями принципа исполнимости является финансовое обеспечение нормативно-правовых решений, подготовка соответствующих кадров, правовая пропаганда о том, почему нужен закон и т.п.

Например, Конституция Российской Федерации устанавливает, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при

наличии заключения Правительства РФ (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ).

С рассмотренными принципами законотворчества тесно связан принцип компетентности, или профессионализма законотворчества. Данный признак означает привлечение к работе лиц, обладающих специальными, профессиональными познаниями и опытом в области правотворчества, в совершенстве владеющих технологией законопроектной работы. Использование такого рода специалистов (юристов, социологов, лингвистов, политологов, экономистов, финансистов и др.) должно обеспечивать подготовку качественного законопроекта, свободного от законотворческих ошибок как социального, так и юридического свойства.

Интересно, что 91,6% прокуроров, как и 90,3% всех опрошенных, убеждены в том, что одной из причин низкого качества и противоречивости с федеральным законодательством законов субъектов Российской Федерации является недостаточной правовой и специальный уровень подготовки прокуроров, как и 91,7% всех респондентов согласны с тем, что периодически по специальным программам следует проводить обучение на федеральном (общероссийском), окружном, региональном уровне депутатов, сотрудников аппарата законодательных (представительных) и исполнительных органов, а также прокуроров, принимающих участие разработке законопроектов. И мы с этим согласны.

Принцип демократизма законотворческой деятельности. Прежде всего отметим, что в соответствии с ним законы принимаются только представителями, избранными народом, либо путем референдума. Далее, это наличие демократических процедур разработки законов, их обсуждения и принятия, коллективность этого процесса, самостоятельность субъектов законотворчества.

Демократизм законотворчества предполагает наличие юридически гарантированной и обеспечиваемой характером политической (конституционной) системы возможности граждан и их объединений, политических партий оказывать влияние на все процессы законотворчества – от обоснования потребности принятия акта до его обнародования.

Демократизм законотворчества означает, что общественное мнение, предложения, рекомендации, оценки граждан, материалы средств массовой информации являются обязательными для законотворческого органа в той мере, в какой они не противоречат природе правотворчества. С этой точки зрения демократизм законотворчества предполагает учет общественной поддержки проектов правовых актов.

В совокупности названные составляющие стороны одновременно создают условия и гарантии обеспечения волеизъявления и реализации не только интересов отдельных работников прокуратуры, принимающих непосредственное участие в процессе законотворчества, но при должной организации этой работы – системы прокуратуры в целом, а также интересов граждан, общества и государства.

Самостоятельность субъектов законотворчества является существенной стороной демократического механизма этой деятельности. Каждый работник прокуратуры имеет право принять участие в этом процессе единолично или в составе определенного коллектива в качестве: гражданина при проведении референдума; участника собраний (по месту работы, проживания); члена специально создаваемых для разработки нормативных актов рабочих групп; специалиста, ученого, консультанта по тем или иным вопросам и т.д. Однако в настоящее время проведение подобного рода мероприятий, прежде всего референдумов, собраний пока проводится только эпизодически¹¹⁷.

Действительно, к основным формам непосредственной демократии в законотворческом процессе относятся принятие нормативных правовых актов на референдуме, а также обсуждение проектов наиболее важных законов в средствах массовой информации. Впрочем, государственные органы, заинтересованные в принятии определенных решений могут свести на нет ценность такого обсуждения, и прежде всего из-за отсутствия реального влияния населения на правотворческий процесс. Так, из 400 тысяч писем, поступивших при обсуждении проекта Конституции СССР 1977 г., почти треть содержала предложения об увеличении продолжительности очередных

¹¹⁷ См.: Бессарабов В.Г., Хуторецкая Е.Ю. Цели, задачи и принципы правотворческой деятельности прокуратуры Российской Федерации // Право и политика. 2003. № 11. С. 35.

отпусков рабочим и служащим, но этот вопрос не только не был решен, о нем ни слова не было сказано в докладе о проекте Конституции¹¹⁸.

В.И. Червонюк, кроме отмеченных, выделяет принцип ресурсной и иной обеспеченности законотворческой деятельности. Этот принцип, конечно же, имеет подчиненное по отношению к другим принципам значение. Специфика его проявляется в использовании в правотворческой практике системы специальных средств (организационных, технических, юридических и др.) организации этой деятельности, призванных обеспечить выработку эффективных способов правотворческого воздействия на принятие обоснованных нормативных правовых актов. К средствам обеспечения законотворческой деятельности относятся: информационное обеспечение законотворчества; планирование и программирование этой деятельности; использование правотворческого эксперимента; законотворческое экспертное заключение; организационно-юридическое обеспечение законотворчества; демократическая поддержка законотворчества¹¹⁹.

Л.А. Морозова выделяет принцип системности законотворчества и отмечает, что принимаемые законы должны «впитываться» в существующую систему законодательства, не противоречить действующим актам, не содержать коллизий, пробелов, дублирования и при этом должны использовать средства регулирования общественных отношений, присущие данной отрасли права. С этим предложением, пожалуй, следует согласиться¹²⁰.

Одновременно отметим, что в условиях интенсивно развивающегося в настоящее время законотворчества субъектов Российской Федерации, ученые предлагают выделять и специфические принципы этой деятельности. Так, по мнению Л.Б. Бутхановой, исследовавшей процесс законотворчества в субъекте Российской Федерации на примере Республики Бурятия, принципы законотворчества субъектов Российской Федерации представляют собой особую совокупность объективных и субъективных начал, руководящих идей

¹¹⁸

¹¹⁹ См.: Червонюк В.И. Теория государства и права: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 381.

¹²⁰ Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. Изд. 2-е, перераб., доп., М.: Эксмо, 2007. С.280.

и познанных закономерностей, направленных на достижение оптимальных вариантов и целесообразных результатов соответствующей законотворческой деятельности субъектов Федерации. При этом принципы законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации находятся в органической взаимосвязи друг с другом, представляя собой тесную интегративную систему, которая выступает как упорядоченная совокупность взаимодействующих друг с другом правовых предписаний¹²¹.

С.Ф. Щербинина совершенно справедливо полагает в связи с этим, что законотворчество субъектов Российской Федерации как особый вид государственной деятельности должно строиться на совокупности как общих, универсальных принципов, соблюдение которых является необходимым условием эффективности правового регулирования общественных отношений, так и специальных принципов, обусловленных спецификой законотворчества субъектов Российской Федерации.

При этом она в числе специальных принципов законотворческой деятельности субъекта Федерации выделяет принципы сбалансированности законотворческой деятельности субъекта Российской Федерации; эффективности и реальной исполнимости законодательных актов субъекта Российской Федерации; информационного обеспечения законотворческого процесса и соблюдения правил законодательной техники¹²². Хотя, с нашей точки зрения, ряд из отмеченных автором принципов можно отнести к принципам законотворчества и на уровне Российской Федерации в целом.

Кроме того, как представляется, при осуществлении законотворческой деятельности участники этого процесса должны руководствоваться принципом максимального учета интересов соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом законодательно закрепленных прав и интересов Российской Федерации в целом. Соблюдение правил законодательной техники как совокупности приемов структурирования и выражения правовых норм, построения нормативных правовых актов и

¹²¹ Бутханова Л.Б. Процесс законотворчества в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Бурятия) // Автореф. дисс. канд. юрид. наук М., 1997. С.13.

¹²² Щербинина С.Ф. Законотворчество субъекта Российской Федерации (на материале субъектов Российской Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ) Барнаул: Изд-во Алт. Ун-та, 2005. С. 50.

отдельных статей, соответствие формы и содержания нормативных правовых актов также имеют принципиальное значение для формирования законодательства субъекта Российской Федерации¹²³.

Полагаем, что изложенные материалы позволяют нам сделать выводы о том, что законотворческая деятельность достигает своих целей, соответствует своему истинному предназначению лишь в том случае, когда она базируется на апробированных практикой принципах, т.е. руководящих началах, требований, выступающих ориентирами, методологической основой законотворческой деятельности.

Причем в ходе проведенного исследования мы пришли к выводу, что для законотворческой деятельности государственных органов характерны принципы законотворческой деятельности на уровне Российской Федерации и на уровне субъектов Российской Федерации при участии в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации прокуроры должны их знать и руководствоваться этими принципами.

При участии в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации прокуратура и осуществляющие её прокуроры руководствуются: 1) общими принципами: законности, единства и централизации, независимости, гласности; 2) специальными принципами законотворческой деятельности: демократизм, гуманизм, справедливость, системный подход, плановость, научная обоснованность, профессионализм, ресурсная и иная обеспеченность, предметный принцип, принцип исполнимости; 3) специфическими принципами законотворческой деятельности в субъекте Российской Федерации: сбалансированности законотворческой деятельности, нормативной урегулированности законодательства, эффективности и реальной исполняемости законов субъектов Российской Федерации, максимального учета интересов

¹²³ См.: Метишин И.Р. Правовая система республики в составе Российской Федерации. М.: НОРМА, 2002. С.70.

соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом законодательно закрепленных прав и интересов Российской Федерации в целом.

Основываясь на изложенных материалах, дадим определение понятия «Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» как осуществляемую в пределах своих полномочий с соблюдением принципов организации и деятельности прокуратуры, принципов законотворчества деятельность прокуроров, направленную на установление соответствия разрабатываемых, принимаемых и действующих в субъектах Российской Федерации законов потребностям правового регулирования общественных отношений в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства посредством внесения в законодательные (представительные) органы государственной власти проектов законов с использованием прокурорами предоставленного им права законодательной инициативы, а также внесения в законодательные (представительные) органы государственной власти, другие органы, обладающие правом законодательной инициативы соответствующего уровня, предложений об изменении, о дополнении, об отмене, или о принятии законов субъектов Российской Федерации.

ГЛАВА II. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА УЧАСТИЯ ПРОКУРАТУРЫ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Мотив, цели и задачи участия прокуратуры в законотворческой деятельности

В словаре русского языка С.И. Ожегова содержится несколько определений понятия «мотив», основным из которых для нас представляется следующее: «Побудительная причина, повод к какому-нибудь действию»¹²⁴.

Мотив (фр. *motif*, от лат. *moveo*) – побуждать, приводит в движение – одно из фундаментальных понятий, используемых для описания и анализа сферы побуждения субъекта к деятельности. Мотив – предметное содержание

¹²⁴Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1984. С. 311.

потребности, на удовлетворение которой субъект осуществляет активную, направленную деятельность.

Побуждение субъекта к деятельности связано с его потребностно-мотивационной сферой. Когда в актах «опредмечивания» потребность получает свое конкретное содержание, активный поиск уже определенных благ становится направленным. Для обозначения таких предметов потребности, на которые направлена деятельность, привлекается понятие мотив.

Мотивационный процесс структурно охватывает несколько последовательных стадий.

1. Возникновение потребности. Потребность проявляется как ощущение того, что человеку чего-то не хватает, и он должен найти возможность и предпринять определенные шаги для устранения (удовлетворения) потребности.

2. Поиск путей устранения потребности. Человек осознает необходимость найти возможности устранить потребность: удовлетворить, подавить или не замечать.

3. Определение целей (направления) действия. Человек определяет, что необходимо сделать для удовлетворения потребности. На этой стадии человек решает: что он будет иметь после удовлетворения потребности; что он должен сделать для получения желаемого; насколько то, что можно получить, удовлетворит потребность.

4. Осуществление действий. Человек затрачивает усилия на то, что в конечном счете должно помочь ему устранить потребность. Поскольку процесс работы оказывает обратное влияние на мотивацию, то на этой стадии цели могут корректироваться.

5. Получение вознаграждения за выполненные действия. Выполнив определенную работу, человек либо непосредственно получает то, что может использовать для устранения потребности, либо то, что может обменять на желаемый объект. На этой стадии выясняется, насколько выполненные

действия привели к желаемому результату. В зависимости от этого происходит либо ослабление мотивации к действию, либо ее сохранение, либо усиление.

6. Удовлетворение потребности. В зависимости от степени снятия напряжения, вызванного потребностью, человек или успокаивается (если потребность удовлетворена), или продолжает искать возможности для ее удовлетворения¹²⁵.

Говоря о законотворческой деятельности, необходимо осознавать, что она возможна при наличии мотива. В своей работе «Участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности» В.Г. Бессарабов и Р.Б. Хуторецкий мотив участия прокуроров в правотворческой деятельности определили как объективно существующую необходимость в регулирующем воздействии прокуратуры на общественные отношения путем участия прокуроров в совершенствовании действующих и разработке инициативных законов и иных нормативных правовых актов¹²⁶.

Полагаем, что изложенные в работе материалы позволяют нам сделать вывод о том, что мотив участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно определить как объективно сформировавшуюся потребность участия прокуратуры субъектов Российской Федерации и прокуроров в своевременном и эффективном воздействии на регулирование общественных отношений путем внесения в органы, обладающие правом законодательной инициативы в органе законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации, предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов субъекта Российской Федерации, в том числе с использованием прокурорами предоставленного им права законодательной инициативы.

Иными словами, законотворчество с социальной точки зрения представляет собой процесс согласования интересов различных индивидов и социальных общностей путем перевода их на язык правовых норм. Такая деятельность

¹²⁵ См.: Теория управления: социально-технологический подход: энцикл. словарь / под ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. М.: Муниципальный мир, 2004. С. 231, 232.

¹²⁶ Бессарабов В.Г., Хуторецкий Р.Б. Участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности. М.: ИД «Камерон», 2006. С. 27.

позволяет увязать правовое предписание и его назначение – достижение блага наибольшего количества людей, как на это справедливо указывал еще в XIX в. видный отечественный государствовед Н.А. Буцковский¹²⁷.

Определив мотив законотворческой деятельности прокуратуры, попытаемся выявить ее цели и задачи. Как известно, общие цели деятельности современной прокуратуры Российской Федерации указаны в п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где определено, что органы прокуратуры осуществляют свою деятельность в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Согласно словарю русского языка С.И. Ожегова цель – это «то, к чему стремятся, что надо осуществить»¹²⁸. Аналогичное значение этого слова дает Д.Н.Ушаков: «то, к чему стремятся, что намечено достигнуть, предел, намерение, которое должно осуществить»¹²⁹. В философии «цель – представляемое и желаемое будущее событие или состояние, осуществление которых является промежуточным причинным членом на пути к цели, которая есть антиципированное представление результата нашего действия»¹³⁰.

Исходя из этого можно заключить, что в качестве целей участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо понимать результат, на достижение которого она направлена.

Поставленная цель конкретного вида деятельности достигается путем решения ряда задач, общих для всех ее участников. Задачи участия прокуратуры и в правотворческой, и в законотворческой деятельности по сравнению с целями более конкретны и дифференцированы. В связи с этим вряд ли можно согласиться с авторами Научно-практического пособия

¹²⁷ См.: *Буцковский Н.А.* Очерки судебных порядков по уставам 20 ноября 1864 г. СПб.: Тип. Скарятин, 1874. С. 81.

¹²⁸ См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1984. С. 259.

¹²⁹ Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. Т. 1. М.: ОГИЗ, 1996. С. 1211.

¹³⁰ Краткая философская энциклопедия. М.: Прогресс, 1984. С. 506.

«Законодательный процесс. Понятия. Институты. Стадии», вышедшего в 2000 г. под редакцией доктора юридических наук, профессора Р.Ф. Васильева о том, что «цели и задачи правотворчества едины»¹³¹. Полагаем, что в полном объеме они совпадают не всегда, как не всегда совпадают цели и задачи законотворческой деятельности. Дело еще и в том, что помимо общих задач деятельности прокуратуры, можно выделить специальные (конкретные) задачи участия прокуратуры в законотворческой деятельности, определяемые в зависимости от основного в данный отрезок времени направления, или же основных направлений этой деятельности органов прокуратуры. Причем перечислить все специальные задачи весьма сложно, если вообще возможно, поскольку они не являются постоянными и могут возникать в одних конкретных условиях и отсутствовать в других.

Одновременно приходится признать, что в теории прокурорского надзора очень мало внимания уделяется целям участия прокуратуры и прокуроров в правотворчестве, и тем более в законотворческой деятельности¹³². Возможно, это связано с уже отмеченным признанием единства целей и задач этой деятельности. Тем не менее эту позицию разделяют далеко не все авторы. Так, В.Г. Бессарабов и Р.Б. Хуторецкий выделяют следующие цели участия прокуратуры в правотворческой деятельности: участие в формировании системы нормативных правовых актов, обеспечивающих надлежащий уровень правового регулирования общественных отношений; всемерное содействие становлению единого правового пространства на территории Российской Федерации; снижение влияния узковедомственных интересов, противоречащих интересам (потребностям) общества и государства; противодействие лоббированию участниками правотворческой деятельности интересов структур, связанных с криминальными кругами, недопущения прохождения в органы власти лиц, связанных с криминалом и всемерное противодействие преступности; обеспечение национальной безопасности;

¹³¹ Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: науч.-практич. пособие / отв. ред. Р.В. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. С. 10.

¹³² См., напр.: *Минигораев В., Владимирова О.* Реализация права законодательной инициативы // Законность. 2009. № 9. С. 11.

защита прав и свобод человека и гражданина¹³³.

Л. Петрова и С. Манакова указывают несколько отличное определение целей участия прокуроров в правотворческой деятельности: «защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение верховенства закона; формирование единого правового пространства на территории страны; обеспечение согласованности юридических предписаний органов публичной власти; обеспечение регламентации решения вопросов местного значения; улучшения систематизации правовых актов; снижение влияния бюрократических интересов, противоречащих потребностям населения; исключение из нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов»¹³⁴. И с этой позицией, не очень противоречащей отмеченным, даже расширяющей их, можно солидаризироваться.

В основном, соглашаясь с указанными целями правотворческой деятельности прокуратуры, следует отметить, что, во-первых, они были определены в ходе анализа документов (приказов, указаний, распоряжений) Генерального прокурора Российской Федерации, действовавших на период написания авторами отмеченных работ; во-вторых, с нашей точки зрения, ряд выделенных авторами целей могут быть сегодня определены в качестве задач этой деятельности; в-третьих, цели законотворческой деятельности прокуратуры тем более не на федеральном, а на региональном уровне, не во всем могут совпадать с целями правотворческой деятельности в силу указанных нами в работе различий между ними, а поэтому продолжим исследование в этой сфере и определение своей позиции.

Работники прокуратуры при подготовке проектов законов субъектов Российской Федерации должны особо учитывать, что они готовятся в целях:

конкретизации федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

¹³³Бессарабов В.Г., Хуторецкий Р.Б. Участие Российской прокуратуры в правотворческой деятельности. М.: Камерон, 2006. С. 21.

¹³⁴Петрова Л., Манакова С. Роль прокуратуры в правотворческой деятельности // Законность. 2008. № 3. С. 2.

правовой регламентации тех сторон экономической, политической и социальной сфер жизни региона, регулирование которых выходит за пределы исключительного ведения Российской Федерации и ее совместного с субъектами Федерации ведения;

содействия гражданам (населению) в реализации их прав и законных интересов;

определения статуса государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений¹³⁵.

До начала работы над проектом нормативного акта прокурору важно выявить общественную потребность в правовом регулировании соответствующей сферы общественных отношений и еще раз убедиться в необходимости издания того или иного нормативного акта. Прежде всего необходимо определить реальное, фактическое состояние той сферы жизнедеятельности субъекта Российской Федерации (политической, социальной и т. п.), к которой относится проект. Затем следует четко определить существо вопроса, который должен быть решен в проекте, а также общую цель предполагаемого правового регулирования.

Прокурор должен учитывать, что проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации готовятся в целях нормативного регулирования различных сторон жизнедеятельности своего региона; реализации федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти; содействия гражданам, проживающим на территории данного региона, в реализации их прав и законных интересов; устранения имеющихся в правовом регулировании пробелов и противоречий, а также излишней множественности актов по одним и тем же вопросам.

Разработка проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации возможна в виде: подготовки нового акта, изменений и дополнений

¹³⁵ См.: *Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С.* Участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. М.: Изд. СФ РФ, 2010. С. 52.

действующих актов, а также в виде новой редакции (нового текста) действующего нормативного акта, улучшающей содержание принятых ранее норм.

Немаловажное значение на этом этапе имеет вопрос об установлении адекватного сложившимся условиям уровня правового регулирования. Прокурору необходимо выяснить, имеется ли действительная потребность в решении той или иной задачи на уровне закона или цели правового регулирования можно добиться (учитывая при этом разграничение компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации) изданием акта подзаконного характера¹³⁶.

Закон как правовой акт общенормативного характера должен приниматься законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по наиболее значимым вопросам государственной и общественной жизни региона, требующим устойчивого (стабильного) регулирования. На региональном уровне, например, это подготовленные с участием прокурора вопросы организации государственной власти на территории субъекта, регулирование административной ответственности, использование земли и других природных ресурсов и др.

Работникам прокуратуры при подготовке проекта следует четко определить, действительно ли необходимо подготовить новый нормативный акт или можно ограничиться внесением изменений и дополнений в ранее принятые акты. Необоснованные предложения об издании новых нормативных актов, когда достаточно лишь усовершенствовать действующие, недооценка использования новой редакции могут привести к излишней множественности нормативного массива субъектов Федерации.

Нужно также хорошо представлять, какой недостаток законодательства либо механизма его применения поможет устранить предлагаемый проект: исправить ошибку, восполнить пробел в правовом регулировании, внести изменения и дополнения в действующие нормативные акты.

¹³⁶ См.: Участие прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов (управлений) Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: науч.-метод. пособие. М.: НИИ ГП РФ. 2004. С. 40–43.

Следует также иметь в виду, что законопроекты подготавливаются по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в соответствии с установленным Конституцией Российской Федерации (ст. 71, 72, 73 и 76) и федеральными законами разграничением предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Законы субъектов Российской Федерации, разрабатываемые по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принимаются в соответствии с федеральными законами и не должны им противоречить.

Нежелательно, чтобы закон субъекта Российской Федерации полностью текстуально повторял положения соответствующего федерального закона. Кроме того, следует учитывать, что субъекты Российской Федерации в случае отсутствия федерального закона или неполного урегулирования им вопросов, относящихся к современному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации, могут осуществлять собственное правовое регулирование.

Практика прокурорского надзора показывает, что субъектам Российской Федерации следует больше внимания обращать на регулирование вопросов, находящихся вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации с учетом реальной обстановки и таких условий, как административно-территориальное устройство, режим муниципальной собственности, порядок составления, утверждения и исполнения региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований, наличие учреждений культуры, здравоохранения и др.

Законопроект подготавливается с учетом разграничения компетенции между органами законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации. При его подготовке следует избегать искусственного расширения законодательной компетенции за счет предметов ведения органов исполнительной власти, с одной стороны, а с другой стороны, издания актов

управленческими органами по вопросам, требующим законодательного урегулирования¹³⁷.

Приступая к работе над законопроектом, важно всесторонне оценить необходимость издания закона. Для этого прокурору следует:

а) изучить результаты прокурорских проверок, а также опросов общественного мнения в регионе и статистические данные, проанализировать предложения ученых и т.д.;

б) уяснить существо предполагаемого правового регулирования и цели, которые стремятся достичь изданием нового закона;

в) изучить действующие нормативные правовые акты Российской Федерации, а также нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации (если они имеются) по теме проекта либо решающие близкие по содержанию вопросы; а также ознакомиться с практикой применения действующих правовых актов;

г) определить возможные последствия действия будущего закона: политические, экономические, социальные, правовые и др.;

д) определить затраты материальных, финансовых и других ресурсов, необходимых для реализации положений будущего закона, а также оценить целесообразность таких затрат с точки зрения ожидаемых результатов.

Разработку нормативного правового акта следует осуществлять в следующих формах:

а) проект закона субъекта Российской Федерации (если требуется новое решение какого-либо самостоятельного вопроса или если по одному и тому же вопросу имеется несколько нормативных правовых актов);

б) изменения и дополнения действующих законов субъекта Российской Федерации;

в) новая редакция действующих законов субъекта Российской Федерации.

Прокурорам субъектов Российской Федерации следует повышать роль закона как акта высшей юридической силы по отношению к другим

¹³⁷ См.: Тухватуллин Т.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации в современных условиях: конституционно-правовое исследование /: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 17–20.

нормативным правовым актам субъекта Федерации.

Для того чтобы нормативный акт был эффективно действующим, он должен отвечать определенным требованиям: соответствовать объему и характеру компетенции правотворческого органа, издающего данный акт, Конституции и законам Российской Федерации, актам федеральных органов исполнительной власти; отвечать основным правилам законодательной техники и т.д. Акты, не отвечающие таким требованиям, не могут быть реализованы в полной мере¹³⁸.

Таким образом, можно заключить, что участие прокуроров в подготовке и принятии законов субъектов Российской Федерации имеет большое профилактическое значение. Одновременно участие прокуроров в правотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации способствует повышению правовой культуры и авторитета работников депутатского корпуса, работников их аппаратов, что позволяет в юридической форме воплощать в жизнь управленческие решения и достигать положительных результатов в экономической, социальной и иных важнейших областях общественной жизни. Поэтому участие прокуратуры в законотворческой деятельности региональных органов законодательной и исполнительной власти следует отнести к числу приоритетных направлений ее деятельности, обеспечивающей защиту прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов юридических лиц на территории субъектов Российской Федерации, интересов всего общества и государства.

Например, на основании предложений прокуратуры области в 2008 г. органами государственной власти Пензенской области приняты 11 правовых актов области. Так, по предложению прокуратуры области о приведении в соответствие с Федеральным законом от 22.07.2008 №155-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» был признан утратившим силу с 1 января 2009 г. Закон Пензенской области от

¹³⁸ См.: Ковалева В.В. Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 11–15.

12.10.2006 № 1103 ЗПО «О применении индивидуальными предпринимателями на территории Пензенской области упрощенной системы налогообложения на основе патента».

В 2008 году прокуратура Пензенской области провела проверку 211 проектов правовых актов исполнительных органов государственной власти (правительства области, министерств и управлений). По результатам проверок проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти области было направлено 147 заключений о несоответствии проектов органов государственной власти требованиям федерального законодательства и правилам юридической техники¹³⁹.

Для обеспечения законности республиканской нормативной базы прокурором Республики Башкортостан в 2008 г. было реализовано право законодательной инициативы: на рассмотрение Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан были внесены и поддержаны 4 законопроекта – «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах в Республике Башкортостан», «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан», «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «Об административных правонарушениях», «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «Об образовании».

В целях устранения пробелов правового регулирования в республиканские органы государственной власти было направлено 5 представлений и 5 информаций. Так, в Государственное Собрание Курултай Республики Башкортостан направлена информация о необходимости принятия нормативных правовых актов в целях реализации Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные

¹³⁹ См.: Информация о деятельности в 2008 г. прокуратуры Пензенской области.

законодательные акты Российской Федерации». По результатам ее рассмотрения был принят Закон от 24.11.2008 № 57-З «О регулировании отдельных вопросов отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности Республики Башкортостан или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства»¹⁴⁰.

Во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» прокуратурой Кабардино-Балкарской Республики (КБР) проведена работа по приведению законодательства республики в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и пресечению незаконного правотворчества.

Так, только в 2010 г. прокуратурой республики оспорено 5 нормативных правовых актов (в 2009 г. – 10 нормативных правовых актов). В 2010 году органами государственной власти республики принято 177 нормативных правовых актов (за предыдущий год – 120), из них 104 закона (за предыдущий год – 62), 73 акта органов исполнительной власти (за предыдущий год – 58).

Практика свидетельствует, что к типичным нарушениям федерального законодательства, допускаемым органами государственной власти республики при издании нормативных правовых актов можно отнести несоблюдение компетенции, определенной для субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения, а также закрепление необоснованно широких пределов усмотрения, создающих возможность для злоупотреблений должностными лицами, либо позволяющих им принимать произвольное решение¹⁴¹.

Всего прокуратурами субъектов Российской Федерации в 2010 г. подготовлено 6902 (17,3%) отрицательных заключения на проекты

¹⁴⁰ См.: Информация о деятельности в 2008 г. Прокуратуры Республики Башкортостан.

¹⁴¹ Паитов Д. Р. Участие прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики в правотворческой деятельности законодательного (представительного) органа власти: организация и деятельность. // Материалы научной конференции, проведенной на юридическом факультете Мос. ГУ 24 ноября 2011 г. М., 2001. С. 43.

нормативных правовых актов, в том числе в 4442 заключениях указано на нарушения федерального законодательства, в 1230 – выявлены пробелы в правовом регулировании, недочеты юридико-технического оформления.

Большинство замечаний, высказанных прокурорами, учитывались субъектами правотворчества. Не принято во внимание 127 заключений (1,8%), в которых указано на нарушения федерального законодательства. Но, несмотря на наличие отрицательных заключений прокуратуры, органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации принято 139 нормативных правовых актов.

Всем поступившим в органы прокуратуры проектам нормативных правовых актов давалась коррупциогенная оценка. В 355 законопроектах и 844 проектах нормативных правовых актов органов исполнительной власти были выявлены коррупциогенные факторы.

Органы прокуратуры последовательно добивались устранения в проектах нормативных правовых актов норм, противоречащих федеральному законодательству, и коррупциогенных факторов. В 77 ситуациях принесены протесты, внесены представления и предостережения. Прокуроры направили в суд 17 заявлений о признании недействующими нормативных правовых актов, противоречащих закону. Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации направлена 21 информация о необходимости отклонения принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации незаконных нормативных правовых актов¹⁴².

За 2011 год в прокуратуры субъектов Российской Федерации поступило из законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации 44 243 проекта нормативных правовых актов, на которые дано 7851 отрицательное заключение, в 4829 заключениях указано на нарушения законов федерального и регионального уровней, в 1465 – на наличие коррупциогенных факторов. Так, прокуратурой Камчатского края подготовлено 681 заключение на проекты нормативных правовых актов, например, «О внесении изменений в Закон Камчатского края «О

¹⁴² Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2010 год: информ.-аналитич. записка: в 2 ч. /под общ. ред. И.Э. Звечаровского. М., 2011. Ч.II. С. 67, 68.

Государственной гражданской службе Камчатского края», «О внесении изменения в статью 3 Закона Камчатского края «О защите населения и территории Камчатского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О внесении изменений в Закон Камчатского края «Об административных правонарушениях», которые содержали нормы, противоречащие федеральным законам¹⁴³.

Полагаем, что изложенные материалы позволяют заключить, что цели участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть условно разделены на общие и специальные.

К числу общих целей можно отнести: 1) обеспечение верховенства закона; 2) обеспечение единства и укрепление законности; 3) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина; 4) обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства. Эти цели соответствуют целям деятельности прокуратуры, определенным в п.2 ст. 1 Закона о прокуратуре.

Проанализировав нормативные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в том числе приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 №144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшения взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 23.12.2009 №395 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», другие документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, иные нормативные акты, практику деятельности органов

¹⁴³ Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2011 год: информ.-аналитич. записка. М., 2012. С. 84, 85.

прокуратуры, позиции различных авторов по этому вопросу, мы считаем возможным выделить следующие специальные цели участия прокуратур субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности, органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Федерации.

Обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов; обеспечение соответствия законов принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации; способствование становлению единого правового пространства на территории Российской Федерации; обеспечение единства правовой политики, реализуемой Генеральной прокуратурой Российской Федерации; участие в формировании системы нормативных правовых актов, обеспечивающих надлежащий уровень правового регулирования общественных отношений в субъекте Российской Федерации; обеспечение эффективной реализации проводимых реформ; конкретизация федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с учетом нормативно определенных прав субъекта Российской Федерации; правовой регламентации тех сторон экономической, социальной и политической жизни субъекта Российской Федерации, регулирование которых выходит за пределы исключительного ведения Российской Федерации и ее совместного с субъектами Российской Федерации ведения.

Необходимо отметить, что цели и задачи участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации – это две категории, тесно связанные между собой, но, тем не менее, различные.

В словаре С.И. Ожегова «задача» – «то, что требует исполнения, разрешения»¹⁴⁴, у Д.Н.Ушакова «задача» – «то, что необходимо осуществить,

¹⁴⁴Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1984. С. 175.

что необходимо достигнуть...»¹⁴⁵.

Таким образом, задачи любого вида и направления деятельности прокуратуры – это категория по сравнению с целями более частная, более конкретная и ограниченная. Как правило, задачи более многочисленны по сравнению с целями. Чаще всего они существенно различаются между собой по содержанию, по средствам их решения, по кругу субъектов – органов прокуратуры, ставящих и решающих эти задачи. Тем не менее, несмотря на многочисленность стоящих перед прокуратурой задач, как орган, осуществляющий отмеченное направление деятельности, прокуратура призвана обеспечить: а) своевременное выявление нарушений закона; б) своевременное устранение нарушений закона; в) предупреждение нарушений закона¹⁴⁶.

Проведенное исследование свидетельствует, что задачи по участию прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть условно разделены на три вида или уровня, а именно: общие, специальные и частные.

Указанные уровни задач находятся в иерархической зависимости и подчиненности. Решение частных задач обуславливает решение специальных задач в этой сфере общественных отношений и подчинено ему. Успешное разрешение специальных задач, в свою очередь, подчинено решению общих задач.

Общие задачи участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации определяются в ходе анализа положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, а также ряда других нормативных

¹⁴⁵ Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. М.: ОГИЗ, 1996. Т. 1. С. 928.

¹⁴⁶ См.: Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М.: Городец, 2001. С. 8.

правовых актов. Они заключаются в укреплении законности, охране и защите от всякого рода посягательств:

1) закрепленного в Конституции Российской Федерации, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации общественного и государственного строя;

2) экономических, социальных, политических прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации;

3) охраняемых законом интересов предприятий и организаций, отдельных граждан независимо от форм собственности;

4) всемерном снижении влияния местнических интересов, противоречащих потребностям индивида, общества и государства.

Указанные задачи рассматриваемой сферы деятельности прокуратуры решаются комплексно в их единстве.

Содержание, объем, суть специальных задач, стоящих перед прокуратурами в данной области общественных отношений, вытекающих из общих задач, производны от общих задач, основаны на особенностях конкретной сферы правовых отношений и определяются полномочиями прокуроров.

В качестве примера специальных задач, по нашему мнению, можно назвать:

1) инициирование разработки и принятия законов субъектов Российской Федерации, предусмотренных действующими федеральными законами, предотвращение издания региональными органами власти законов, противоречащих Конституции Российской Федерации и иному федеральному законодательству;

2) всемерное содействие населению субъектов Российской Федерации в реализации установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

3) устранение и всемерное снижение влияния местнических интересов, противоречащих потребностям индивида, общества и государства;

4) определение и закрепление на законодательном уровне правового статуса государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений;

5) противодействие участниками законотворческой деятельности отстаиванию интересов структур, связанных с незаконными националистическими и криминальными кругами, и всемерное противодействие преступности.

Решение общих и специальных задач осуществляется в процессе участия прокуроров в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации путем применения правовых средств прокурорского реагирования. В ходе применения этих средств прокуроры ставят перед собой определенные конкретные задачи и решают их. Такие задачи являются частными задачами рассматриваемой сферы общественных отношений. Они более разнообразны и многочисленны, чем общие и специальные. При этом частные задачи не являются постоянными, могут возникать в общих конкретных условиях работы и отсутствовать в других условиях, а поэтому перечислить все частные задачи в этой сфере очень сложно, если вообще возможно. В качестве примера частных (конкретных, текущих) задач могут быть названы такие, как получение, в случае необходимости, от органов законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации полной информации о нарушениях конкретного закона; истребование правовых актов для проверки их соответствия закону или получение закона, содержащего определенные нарушения в кратчайшие сроки после его издания. При внесении прокурором требования об изменении нормативного правового акта, предусмотренного ст. 9.1 Закона о прокуратуре, может быть поставлена задача своевременного и полного выполнения всех изложенных в нем указаний и предложений прокурора и т.д.

Частные задачи в деятельности органов и учреждений прокуратуры определяются в приказах Генерального прокурора Российской Федерации указаниях Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей,

прокуроров субъектов Российской Федерации. Особое место среди этих нормативных актов занимают уже отмеченные в этом параграфе работы приказы Генерального прокурора РФ, а также приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2009 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31.05.2010 № 227 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Сведения о работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» и Инструкции по его составлению», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.01.2012 № 1 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.04.2004 № 9 «О систематизации законодательства в органах прокуратуры» и в Инструкцию, утвержденную этим приказом».

Как видно, органы прокуратуры играют важную роль в реализации правотворческой функции государства. Надзорная, координирующая и иная деятельность прокуратуры предоставляет ей возможность своевременного и полного информирования органов государственной власти всех уровней о состоянии правотворчества, действенности законодательства и эффективности контрольной политики государства¹⁴⁷.

Вместе с тем, действенное формирование единого правового пространства возможно только при заинтересованном участии субъектов Российской Федерации в общефедеральном законотворческом процессе. Однако, как показывает прокурорская практика, этому мешает еще не очень высокое качество законопроектов и недостаточно четкое взаимодействие между органами прокуратуры и законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации в приказе от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными

¹⁴⁷ См.: Залужная И.А. Право законодательной инициативы прокуратуры субъектов Российской Федерации: конституционно-правовая природа: Сб. мат. Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию СНГ, 28 октября 2011 г. М.: АДС Групп, 2012. С. 216, 217.

(представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» отмечает, что «...интенсивное обновление федерального законодательства, активная реализация конституционного права законодательной инициативы субъектами Российской Федерации, нормотворческая деятельность органов местного самоуправления диктуют необходимость повышения качества принимаемых законов и иных нормативных правовых актов, расширения сложившихся форм сотрудничества прокуратуры с законодательными и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления в сфере нормотворчества» и следует отметить, что прокуроры довольно активно используют данные возможности в повседневной работе.

В отмеченном приказе Генерального прокурора Российской Федерации прокурорам также было указано на необходимость активнее использовать в правотворческой работе материалы прокурорского надзора, осуществлять мониторинг федерального и регионального законодательства, выявлять потребности в правовом регулировании общественных отношений, в рамках предоставленных полномочий принимать меры к устранению пробелов и коллизий правового регулирования, оказывать муниципальным органам помощь в разработке модельных правовых актов, обеспечивая их точное соответствие федеральному законодательству.

Прокурорам вменялось в обязанность регулярно анализировать итоги участия прокуратуры в правотворческой деятельности и мониторинге нормативных правовых актов. О проблемах в этой сфере и вопросах, требующих решения на федеральном уровне, незамедлительно информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Обращалось внимание на то, что с учетом объема работы в пределах установленной штатной численности могут быть созданы самостоятельные подразделения по работе с законопроектами, возглавляемые старшими помощниками по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Что касается последнего пункта о возможности создания самостоятельных подразделений по работе с законопроектами, то при ответе на вопрос проведенного анкетного опроса «Есть ли необходимость в Вашем субъекте Федерации закрепить «вопросы участия прокуратуры в правотворчестве» не только за старшим помощником прокурора, но и создать для работы на этом участке самостоятельное подразделение (отдел, др.)?» прокуроры дали не столь однозначный ответ. «Да, имеется такая необходимость» заявили 34,9% прокуроров. «Такой необходимости нет» – 28,9% из них. Но понять это можно, если учесть, что 25,3% опрошенных прокуроров отметили, что «Такая необходимость есть, но нужны дополнительные кадры, т.е. увеличение штатов органов прокуратуры». Иначе прокуроры понимают необходимость укрепления этого участка, но не за счет оголения других направлений работы органов прокуратуры. И мы тоже разделяем эту позицию.

Полагаем, что проведенные исследования и изложенные в этом параграфе работы материалы позволяют перейти к рассмотрению других актуальных проблем.

2.2. Основные организационные формы участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Рассматривая вопрос об организационных формах участия прокуратуры в законотворческой и тесно связанной с ней правотворческой деятельности, ученые исследующие эту тему, выделяют ее различные формы.

Так, А.И.Алексеев и В.Б.Ястребов к числу основных форм участия прокурора в правотворческой деятельности относят следующие:

- 1) возможность прокуроров непосредственно отслеживать ход законотворчества путем реализации их права на участие в заседаниях органов законодательной и исполнительной власти – как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации;

2) внесение в законодательные органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, дополнении, отмене или принятии таких актов;

3) участие в подготовке законопроектов (изменений и дополнений в действующее законодательство)¹⁴⁸.

Авторы учебника «Прокурорский надзор в Российской Федерации» под редакцией профессора В.И. Рохлина, отмечают следующие формы участия прокуроров в правотворческой деятельности:

1) внесение прокурорами в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов;

2) участие прокуроров в рассмотрении представительными и исполнительными органами внесенных ими протестов, представлений и информации;

3) участие прокуроров в заседаниях представительных и исполнительных органов, на которых обсуждаются проекты законов и других нормативных актов;

4) проведение прокурорами правовой экспертизы проектов законов и иных нормативных актов;

5) подготовка прокурорами проектов нормативных актов¹⁴⁹. Они соответствуют формам работы по участию прокуроров в разработке законодательных актов субъектов Российской Федерации, отмеченных в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 09.08.1996 № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации». Однако нельзя не отметить, что указанный авторами учебника перечень форм более обширен, так как они ведут речь об участии прокуроров

¹⁴⁸Алексеев А.И., Ястребов В.Б. Профессия – прокурор. (Введение в юридическую специальность). М.: Юристъ, 1998. С. 130.

¹⁴⁹Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под. ред. В.И. Рохлина. СПб., 2000. С. 308–310.

не в законотворческой, а в правотворческой деятельности, а последнее, безусловно, представляет собой значительно больший объем работы.

Н.В. Григорьева к числу форм участия прокуроров в правотворческой деятельности относит:

- 1) представление инициативных проектов;
- 2) участие в подготовке проектов нормативных актов;
- 3) проведение правовой экспертизы нормативных актов;
- 4) участие в обсуждении проектов нормативных актов на заседании представительных (законодательных) органов;
- 5) участие в рассмотрении внесенных представлений и протестов представительными (законодательными) органами;
- 6) внесение предложений об изменении, дополнении или принятии нормативных актов;
- 7) консультирование представителей органов, обладающих правом законодательной инициативы, по правовым вопросам¹⁵⁰.

Данный перечень используемых форм, по нашему мнению, в значительной степени соответствовал состоянию дел по участию прокуроров в правотворческой деятельности на период издания ею учебного пособия «Прокурорский надзор», где они были изложены.

Следует отметить, что ранее Ю.Е. Винокуров и А.Ф.Смирнов уже указывали на формы участия прокурора в правотворческой деятельности, выделенные Н.В. Григорьевой, за исключением такой формы, как «представление инициативных проектов»¹⁵¹.

В дальнейшем Ю.Е. Винокуров придерживался вышеуказанной позиции, определяя в качестве «основных» форм участия прокуроров в правотворческой деятельности такие, как участие прокурора в подготовке проектов нормативных актов (в эту форму он включал и разработку проектов законов, и других нормативных актов по собственной инициативе); проведение прокурорами правовой экспертизы проектов законов и иных

¹⁵⁰ Григорьева Н.В. Прокурорский надзор: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 154.

¹⁵¹ См.: Смирнов А.Ф., Винокуров Ю.Е. Участие прокурора в правотворческой деятельности // Законность. 1996. № 8. С. 36-38.

нормативных актов; участие прокурора в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседаниях представительных и исполнительных органов; участие прокурора в рассмотрении представительными и исполнительными органами внесенных им протестов на незаконные правовые акты; внесение прокурорами предложений в органы представительной (законодательной) власти, представительные и исполнительные органы муниципальных образований и в органы, обладающие правом законодательной инициативы, о принятии новых актов, об отмене действующих актов или о внесении в них дополнений и изменений (поправок)¹⁵².

Одновременно Ю.Е. Винокуров выделил такую форму, как «Применение прокурором мер к отмене незаконных правовых актов», поясняя, что это «проводится как путем их опротестования, так и посредством обращения с заявлениями в суды общей юрисдикции и арбитражные суды о признании их недействительными»¹⁵³.

И хотя в более поздней работе «Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум», вышедшей в 2003 г. под редакцией профессора Ю.Е. Винокурова, отмеченная форма уже не указывается¹⁵⁴, тем не менее, видимо, имеется необходимость высказать свою позицию о возможности ее выделения. Полагаем, что внося, представления и протесты в органы власти и местного самоуправления, а также обращаясь с заявлением в суд, прокурор преследует цель добиться отмены незаконных правовых актов. На наш взгляд, это скорее реализация надзорной функции прокуратуры, а не участия ее в правотворческой деятельности.

Кроме того, полагаем, что не совсем правильно говорить о такой форме участия прокуроров в правотворческой деятельности, как «Проведение правовой экспертизы нормативных актов», поскольку такое полномочие прокуроров не предусмотрено в действующем законодательстве. И хотя заключения Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров

¹⁵² См.: *Прокурорский надзор: Учебник* / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт-М, 2001. С. 306-312.

¹⁵³ Там же. С. 310.

¹⁵⁴ См.: *Прокурорский надзор: Курс лекций и практикум* / под ред. проф. Ю.Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2003. С. 378-384.

субъектов Российской Федерации, городов и районов имеют большое, а порой и решающее значение, при принятии законов и иных правовых актов, тем не менее юридически «корректней» и правильней было бы подобного рода деятельность прокуроров определить как «Подготовка правовых заключений на проекты нормативных правовых актов».

В ходе активного использования и, соответственно, развития таких организационных форм участия прокуроров в правотворческой деятельности, как подготовка проектов нормативных актов, участие в обсуждении проектов законов, других нормативных актов и ряда других, к прокурорам часто обращались депутаты законодательных (представительных) органов различных уровней, правовых служб за разъяснением тех или иных правовых вопросов. Это с неизбежностью потребовало проведения консультирования участников данного процесса, хотя об этом не было упомянуто в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 09.08.1996 № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации».

В конечном итоге, в результате изменения содержания деятельности прокуроров всех уровней в ходе их участия в правотворческой деятельности, возникла новая форма участия прокуроров в правотворчестве – консультирование участников правотворческой деятельности.

Примечательно, что в Положении о полномочных представителях Генерального прокурора Российской Федерации в Федеральном Собрании Российской Федерации, утвержденном 13 ноября 2000 г., уже было отмечено, что оказание правовой и иной консультативной помощи депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации входит в число их обязанностей.

В.Г. Бессарабов и Р.Б. Хуторецкий в вышедшей в 2006 г. работе «Участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности» выделили следующие формы участия прокуроров в правотворческой деятельности:

- 1) представление инициативных проектов;

- 2) участие в подготовке проектов нормативных актов;
- 3) подготовка правовых заключений на проекты нормативных правовых актов;
- 4) внесение предложений об изменении, дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов;
- 5) участие в обсуждении проектов законов и других нормативных правовых актов;
- 6) консультирование по правовым вопросам депутатов, представителей органов, обладающих правом законодательной инициативы и правом принятия нормативных правовых актов;
- 7) участие в рассмотрении внесенных протестов и представлений представительными (законодательными), исполнительными органами и органами местного самоуправления;
- 8) участие прокуроров в оспаривании принятых нормативных правовых актов в суде¹⁵⁵.

Полагаем, что эта позиция в значительной мере отражала состояние деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере правовых отношений в то время, кроме пункта об участии прокуроров в оспаривании принятых нормативных правовых актов в суде.

В.П.Рябцев выделяет следующие формы участия прокуратуры (прокуроров) в правотворчестве:

- 1) участие в разработке законодательных актов Российской Федерации и ее субъектов посредством самостоятельной подготовки проектов ведомственными рабочими группами прокуратуры;
- 2) участие прокуроров в рабочих группах, организуемых федеральными или региональными законодательными органами для разработки проектов законов;
- 3) участие представителей прокуратуры (Генеральной или региональной) в круглых столах, конференциях, на пленарных заседаниях, организуемых законодательным (представительным) органом;

¹⁵⁵Бессарабов В.Г., Хуторецкий Р.Б. Участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности: монография. М.: Камерон, 2006. С. 145, 146.

4) непосредственное участие прокурорских работников в работе комитетов и комиссий законодательного органа;

5) учреждение и функционирование института постоянных представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Государственной Думе, а также представителей региональных прокуратур в соответствующих органах законодательной власти¹⁵⁶.

С уважением относясь к мнению В.П. Рябцева, все же заметим, что он выделяет не формы участия прокуратуры и прокуроров в правотворческой деятельности, а – в законотворческой, что для нашего исследования представляет повышенный интерес.

Отметим, что очень важную роль в раскрытии содержания рассматриваемой проблемы сыграл приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 №144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» и утвержденное им Положение об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации. Следует указать на то, что в этом нормативном документе рассмотрены не только формы, но и направления этой работы.

Обратим внимание и на то, что названным приказом Генерального прокурора Российской Федерации прокурорским работникам предписано активнее использовать в нормотворческой работе материалы прокурорского надзора (п.2.2).

Большое значение имеет определение в Положении об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации основных направлений участия в выполнении указанной работы прокуроров субъектов Российской Федерации: обеспечение участия прокуратуры в разработке региональных нормативных правовых актов; подготовка предложений по совершенствованию федерального законодательства;

¹⁵⁶ См.: *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор: Курс лекций. М.: НОРМА, 2006. С. 252, 253.

организация постоянного представительства прокуратуры в органах государственной власти субъекта Российской Федерации; инициирование принятия необходимых для реализации федеральных законов нормативных правовых актов в субъекте Российской Федерации и муниципальных образованиях; предотвращение издания региональными и муниципальными органами власти правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и иному федеральному законодательству.

Детально проанализировав приказ и положение, А.А. Жидких к числу форм деятельности прокуроров субъектов Российской Федерации в отмеченной сфере правовых отношений отнес:

1) подготовку предложений в планы нормопроектной работы законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

2) внесение соответствующих проектов в представительные органы субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы либо направление таких документов в органы, обладающие подобным правом;

3) участие в рабочих группах, заседаниях комитетов и комиссий представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по подготовке нормативных правовых актов;

4) составление правовых заключений по соответствующим проектам;

5) информирование указанных органов власти о несоответствии положений проекта нормативного правового акта федеральному или региональному законодательству;

6) участие в заседаниях законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, связанных с принятием нормативных правовых актов;

7) сообщение подразделению прокуратуры, осуществляющему надзор

за исполнением законодательства, о принятии правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству (п.6.2)¹⁵⁷.

Безусловно, занимаемая А.А.Жидких позиция, тем более основанная на документах Генеральной прокуратуры РФ, очень основательна, но хотелось бы заметить, что участие прокуратур субъектов Российской Федерации в правотворческой деятельности органов местного самоуправления не входит в предмет нашего исследования.

Е.Л. Забарчук и А.С. Саломаткин к числу основных форм участия прокуроров в правотворческой деятельности на региональном и муниципальном уровне отнесли:

1) изучение и корректировку планов правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2) участие прокуроров в подготовке проектов законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации, проектов муниципальных правовых актов, в том числе в заседаниях рабочих групп по разработке проектов нормативных правовых актов и выступления на заседаниях органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также выступления в средствах массовой информации по поводу проектов нормативных правовых актов;

3) подготовку заключений на проекты законов, иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, проекты уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов, поступающих в прокуратуру, в том числе путем проведения по ним антикоррупционной экспертизы;

4) внесение предложений об изменении, дополнении, отмене или принятии новых по предмету регулирования законов и иных нормативных правовых актов (без внесения инициативного проекта);

5) участие в обсуждении проектов законов и других нормативных правовых актов;

¹⁵⁷Жидких А.А. Правовые и организационные проблемы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции: монография. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010. С. 28, 29.

б) консультирование по правовым вопросам депутатов, представителей органов, обладающих правом законодательной инициативы и правом принятия нормативных правовых актов¹⁵⁸.

Как видно, в теории прокурорского надзора сформулировались различные точки зрения в отношении форм участия прокуратуры (прокуроров) в правотворческой деятельности. Однако следует иметь в виду, что, во – первых, в позициях авторов нет принципиальных противоречий; во – вторых, их мнения формировались в разное время на основе действовавших в тот период нормативных правовых документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации; в – третьих, полагаем, что формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности можно подразделить на основные и неосновные формы; в – четвертых полагаем, все отмеченные высказывания ученых касались форм участия прокуратуры в реализации ее участия в правотворческой деятельности государства и его органов, а предметом нашего диссертационного исследования является участие прокуратуры в законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Отметим, что проведенное исследование, касающееся вопросов участия прокуроров в правотворческой и законотворческой деятельности, свидетельствует о том, что авторы, изучающие эту проблему, выделяя различные формы участия прокуратуры и прокуроров в правотворчестве, к сожалению, не дают определения понятия «форма участия прокуроров в законотворческой деятельности» и тем более не определяют такое понятие, как «форма участия прокуратуры (прокуроров) в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации».

В связи с этим попытаемся это сделать, опираясь на результаты проделанной работы. Форма участия прокуратуры (прокуроров) в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и

¹⁵⁸Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С. Участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. М.: Изд. СФ РФ, 2009. С. 11.

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации – это внешнее выражение неоднократно повторяющихся действий по осуществлению прокурорами своих полномочий по совершенствованию нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации в ходе участия прокуроров в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, с учетом специальных целей участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Подводя итог, необходимо выделить основные, с нашей точки зрения, формы участия прокуратуры (прокуроров) в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе:

- 1) мониторинг законодательных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 2) подготовка правовых заключений на проекты законов субъектов Российской Федерации, поступающих в прокуратуру, в том числе путем проведения по ним антикоррупционной экспертизы;
- 3) изучение и внесение изменений в планы законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) участие прокуроров в подготовке проектов законов субъектов Российской Федерации, в том числе в заседаниях рабочих групп по разработке проектов законов, заседаниях комитетов и комиссий, органов законодательной (представительной) и исполнительной власти;
- 5) представление инициативных проектов законов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы, либо направление проектов в органы, обладающие таким правом;

б) подготовка и внесение в органы государственной власти предложений об изменении, дополнении, отмене или необходимости принятия новых по предмету регулирования законов (без внесения инициативного проекта);

7) участие в заседаниях законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с обсуждением проектов законов и их принятием;

8) дача разъяснений законодательства депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти, а также представителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обладающих правом законодательной инициативы.

Рассмотрим отмеченные формы. Для формирования качественного правового пространства в стране, нормализации отношений между субъектами правотворчества, для того, чтобы законы по-настоящему эффективно работали, сегодня чрезвычайно важно осуществление мониторинга законодательства в целях: гармонизации правовой системы в целом; определения конституционно-допустимого соотношения федерального и регионального законодательства; определения базовых критериев, индикаторов качества законодательства и правоприменения; организации независимой экспертизы подготавливаемых и принимаемых актов законодательства; своевременной подготовки должностных лиц правоприменительных органов в целях качественного исполнения законов; создания условий для восприятия законодательства гражданским обществом, населением в целом¹⁵⁹.

Осуществление мониторинга законодательства и правоприменительной практики в целях их корректировки в ходе осуществления надзора за исполнением законов соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления является одним из важнейших

¹⁵⁹ См.: *Чеснокова М.Д.* Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: опыт субъектов Российской Федерации // Журнал рос.права. 2010. № 8. С. 89 – 95.

направлений деятельности органов прокуратуры¹⁶⁰.

Наиболее широким понятием является правовой мониторинг, представляющий собой систематическую, комплексную и в пределах своих полномочий деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений, заключающуюся в осуществлении контроля состояния и практики применения законов и издаваемых во исполнение их нормативных правовых актов¹⁶¹. Он позволяет анализировать и оценивать весь процесс возникновения и действия права: результаты правотворчества, качество принятых нормативных актов и эффективность применения правовых норм¹⁶². Примечательно, что важнейшими задачами такой деятельности служит обеспечение законности. Тем самым правовой мониторинг является одним из главных инструментов повышения уровня правового регулирования¹⁶³.

В последние годы правовой мониторинг рассматривается как форма эффективного сотрудничества субъектов правотворчества и правоприменителей¹⁶⁴. При этом такая деятельность является дополнительной для государственных органов и органов местного самоуправления, вытекающей из их основных функций.

К субъектам мониторинговой деятельности относятся органы государственной власти и органы местного самоуправления, должностные лица и специально созданные структуры, наделенные полномочиями

¹⁶⁰ См.: *О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики: доклад Совета Федерации ФС РФ. 2009 г. М.: Изд. СФ РФ, 2009. С. 451.*

¹⁶¹ См.: *Мониторинг права – важнейшее средство повышения эффективности государственного управления. Раздел 1 (Общие положения). М., 2004. Толмачева Н.Н. О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований // Журнал рос. права. 2006. № 10. С. 83, 84; Наконечный Я.Е. Мониторинг права в правотворчестве (проблемы теории и практики): – // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8 – 11.*

¹⁶² См.: *Правовой мониторинг: концепция и механизм проведения: аналитический доклад. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ, 2006. С. 9, 10; Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 13; Правовой мониторинг: науч.-практич. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова, М.: Юриспруденция, 2009. С. 16.*

¹⁶³ См.: *Миронов С.М. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы // Вестн. Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. 2006. № 4, 5. С. 5.; Горохов Д.Б., Спектор Е.А., Глазнова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал Рос. права. 2007. № 5. С. 29 – 34.*

¹⁶⁴ См.: *Сборник материалов межрегионального научно-практического семинара по проблемам мониторинга законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2007. С. 21, 22.*

контроля состояния системы права. В их число входят и органы прокуратуры. Участниками мониторинга являются юридические и физические лица, обладающие юридически значимой возможностью участвовать в проведении мониторинга¹⁶⁵.

Но имеются органы и должностные лица, обязанные постоянно выполнять мониторинговую деятельность (специализированные органы). Наряду с ними действуют формирования, проводящие мониторинг периодически, в целях оценки успешности правового регулирования определенных общественных отношений или степени реализации отдельного нормативного правового акта либо их группы. Третьи сочетают постоянное осуществление мониторинга с наделением различных органов и должностных лиц полномочиями по выполнению конкретных исследований в той же сфере деятельности¹⁶⁶.

Государственный мониторинг осуществляется исключительно органами государства. Общественный мониторинг выполняют негосударственные формирования. Разграничивают также правовой мониторинг на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Одновременно выделяют постоянный, временный, оперативный (предназначен для быстрого выполнения) и точечный мониторинг (проводится в отношении определенного правового акта или его части). Кроме того, различают комплексный и отраслевой мониторинг¹⁶⁷.

Согласно Положению, утвержденному приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144, прокурорам всех уровней было предписано осуществлять мониторинг федерального и регионального законодательства, выявлять потребности в правовом регулировании общественных отношений, в рамках предоставленных полномочий принимать меры к устранению пробелов и коллизий правового регулирования, регулярно анализировать итоги участия прокуратуры в

¹⁶⁵ См.: *Толмачева Н.Н.* Мониторинг закона – от практики и теории // *Право и экономика*. 2006. № 7. С. 3.

¹⁶⁶ См.: *Горохова Д.Б., Глазкова М.Е.* Организация правового мониторинга в субъекте Российской Федерации: рекомендации по совершенствованию (на примере города Москвы) // *Журнал рос. права*. 2010. № 1. С. 42 – 55.

¹⁶⁷ См.: *Об организации и проведении правового мониторинга* // *Журнал рос. права*. 2010. № 6. С. 125-136.

правотворческой деятельности и мониторинге нормативных правовых актов, незамедлительно информировать Генеральную прокуратуру о проблемах в этой сфере и вопросах, требующих решения на федеральном уровне.

Иными словами осуществляемый в прокуратурах субъектов Российской Федерации мониторинг нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации – это деятельность органов прокуратуры по сбору, обработке и систематизации информации о правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Федерации и их реализации.

Такой мониторинг нормативных правовых актов проводится в целях укрепления режима законности и правопорядка; анализа и оценки нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Федерации; создания условий для получения, обобщения и анализа информации об исполнении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также обеспечения надзора за их исполнением; соблюдения законных прав и интересов граждан в ходе исполнения нормативных правовых актов. В ходе мониторинга нормативных правовых актов осуществляется оценка эффективности их реализации как показателя достижения социально значимого результата в соответствующей сфере правового регулирования.

Проведение прокуратурой мониторинга направлено на решение следующих задач: предоставление объективной информации о реальных потребностях правового регулирования определенных общественных отношений; выявление противоречий, коллизий и дублирования в правовом регулировании, определение эффективности действия правовых актов; определение степени необходимости регулирования вопросов, отнесенных к предметам ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также формирование перспективных направлений законотворческой деятельности¹⁶⁸.

¹⁶⁸ См.: *Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С.* Участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. М.: Изд. СФ РФ, 2009. С. 11.

В прокуратурах субъектов Федерации утверждены положения об организации работы старшего помощника прокурора по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и их взаимодействия с оперативными подразделениями. На соответствующие должности назначены высокопрофессиональные прокуроры, имеющие большой опыт надзорной работы¹⁶⁹.

По предложению прокуроров в регламенты законодательных (представительных) и исполнительных органов ряда субъектов Российской Федерации (например, Белгородская, Вологодская области) внесены изменения, предусматривающие направление в органы прокуратуры практически всех проектов нормативных правовых актов для дачи заключений об их соответствии федеральному законодательству.

Только в 2007 г., реализуя указания Генеральной прокуратуры, прокурорами дано около 12 тыс. (по 58 субъектам Федерации) заключений по проектам нормативных правовых актов, в том числе 1448 с предложениями об устранении несоответствий федеральным законам. Как правило, все предложения и замечания прокуроров учитываются. При этом прокуроры давали проектам нормативных правовых актов не только правовую, но и коррупциогенную оценку¹⁷⁰.

В настоящее время прокурорами активно используются различные формы взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации в сфере правотворчества. Прокурорские работники анализируют потребности в юридической регламентации и вносят предложения в планы законопроектных работ, принимают участие в рабочих группах, при обсуждении проектов нормативных правовых актов дают заключения об их соответствии законам. Нередко рабочие группы создаются для проработки законопроектов по инициативе прокурора.

¹⁶⁹ См.: Петрова Л.И., Манакова С.Г. Право законодательной инициативы прокурора // Законность. 2009. № 12. С. 4.

¹⁷⁰ Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2007 год: информ.-аналитич. доклад: в 2 ч./ под общ. ред. И.Э. Звечаровского. М., 2008. Ч. II. С. 97.

Показательно, что в субъектах Российской Федерации, где прокуратурой изучаются законопроекты на стадиях их подготовки, обсуждения и рассмотрения, отмечается снижение количества опротестованных нормативных правовых актов¹⁷¹.

Мониторинг правоприменительной практики, проводимый прокуратурами субъектов Российской Федерации – один из важных инструментов создания единого правового пространства. Для решения этой задачи мониторинг правоприменения осуществляется прокурорами уже на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов, так как именно в ходе процесса их разработки и обсуждения исследуется действующее законодательство, выявляются не соответствующие ему нормы предлагаемых проектов, устраняются возможные коллизии, решается вопрос о пределах полномочий по регулированию соответствующих отношений. Мониторинг применения федерального законодательства на этой стадии работы прокуратуры имеет превентивное значение.

Одним из важных элементов мониторинга, проводимого прокуратурой, является взаимодействие с иными субъектами и участниками этой работы. Так, в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 №155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» прокурорам предложено обеспечить деловое сотрудничество с территориальными органами Минюста России, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, с главными федеральными инспекторами в субъектах Российской Федерации, контролирующими органами, общественными организациями, СМИ (п.2.3)¹⁷².

Так, Минюст России и его территориальные органы активно участвуют в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов

¹⁷¹ См.: Яковлева Т.Ю., Леонтьева С.А. Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления // Законность. 2012. № 3. С. 6.

¹⁷² См.: п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Российской Федерации и обеспечении тесного взаимодействия с органами прокуратуры¹⁷³.

Одновременно проведенное исследование показало, что органам прокуратуры необходимо активнее взаимодействовать в ходе осуществления мониторинга с органами судебной власти. Результаты рассмотрения обращений о проверке конституционности правовых актов, арбитражных, гражданских и уголовных дел, протоколов об административных правонарушениях нередко указывают на изъяны правового регулирования и правоприменительной практики¹⁷⁴. В частности, одним из показателей, используемых в процессе отслеживания качества и действенности нормативных правовых актов, могут служить обращения в суды граждан с жалобами на такие предписания.

Кроме того, Генеральный прокурор Российской Федерации издал приказ от 23.11.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации», в котором прокурорам регионального уровня предложено ежедневно осуществлять мониторинг ведущих СМИ субъектов Федерации в целях анализа состояния законности (п. 4). Одновременно на управление взаимодействия со СМИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации возложен ежедневный мониторинг ведущих федеральных СМИ, а также основных интернет-сайтов (п. 5)¹⁷⁵.

Следует подчеркнуть, что осуществление правового мониторинга расширяет возможности анализа, оценки и прогнозирования органами прокуратуры состояния законности в правотворческой деятельности и правоприменительной практике¹⁷⁶.

¹⁷³ См.: Семенов А.С. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с Министерством юстиции Российской Федерации по обеспечению единства правового пространства. Обеспечение единого правового пространства в Российской Федерации: материалы науч. конференции. МосГУ, 25 нояб. 2010. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та ГУ, 2011. С. 129.

¹⁷⁴ См.: Егорова Л.Ю. Проблемы защиты публичных интересов прокуроров в гражданском и арбитражном процессе //: – Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 118 – 120; Котова Е. Реализация полномочий прокурора по оспариванию ненормативных правовых актов в порядке арбитражного судопроизводства // Законность. 2012. № 11. С. 11 – 14.

¹⁷⁵ См.: Жидких А.А., Михайлова Е.Д. Мониторинг органами прокуратуры состояния законности в правотворческой деятельности и правоприменительной практике. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М., 2012. С. 1020, 1021.

¹⁷⁶ См.: Ашурбеков Т.А. Российская прокуратура на новом этапе трансформации правовой системы: контуры новой доктрины ее развития // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 1. С. 16 – 20.

Рассматриваемая деятельность прокуратуры дополнилась новым содержанием конкретизированным Президентом Российской Федерации в Указе от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». В соответствии с ним на Минюст России возложено осуществление мониторинга правоприменения в России в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Подпунктом «а» п. 5 данного документа Генеральной прокуратуре Российской Федерации рекомендовано ежегодно направлять в Минюст России предложения к проектам плана мониторинга и доклада главе государства о результатах мониторинга¹⁷⁷.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 23.06.2011 № 180 «Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» определены сроки и адресаты направления соответствующих предложений прокурорами субъектов Российской Федерации и приравненными к ним прокурорами.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации работу по мониторингу правоприменительной практики координирует правовое управление, которое самостоятельно или с участием других подразделений организует мониторинг законодательства и правоприменительной практики по вопросам уголовного, уголовно-процессуального, гражданского, гражданско-процессуального законодательства, законодательства об административных правонарушениях, о прокуратуре, судостроительстве и правоохранительной деятельности. Результаты мониторинга оформляются управлением в виде законодательных предложений, информационных писем в соответствующие органы власти, а также используются в осуществлении

¹⁷⁷См.: *Вербин Д.* Мониторинг прокуратурой законодательства и правоприменительной практики в сфере уголовного судопроизводства // *Законность.* 2012. № 7. С. 22, 26.

других форм правотворческой деятельности прокуратуры, включая участие в подготовке законопроектов другими органами государственной власти, составление правовых заключений на нормативные правовые акты, участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

Генеральная прокуратура Российской Федерации принимает все необходимые меры к доведению результатов проведенного мониторинга до субъектов законодательной инициативы. Так, в соответствии с п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре «Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности в Российской Федерации и о проделанной работе по ее укреплению».

О выявленных в ходе надзора за законностью нормативных правовых актов нарушениях федерального законодательства, в том числе о бездействии региональных органов власти в сфере правотворчества, заместители Генерального прокурора Российской Федерации в федеральных округах ежеквартально информируют полномочных представителей Президента Российской Федерации в округах. Результаты обобщения этой работы также систематически поступают в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Информационно-аналитическая справка о состоянии участия в правотворческой работе в субъекте Российской Федерации каждые полгода направляется соответствующими прокурорами в правовое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Эти справки должны содержать не только анализ правоприменительной практики и оценку правотворческой работы в регионах, но и предложения по совершенствованию федерального законодательства. Подобные предложения формулируются прокурорами также по мере выявлений той или иной проблемы в правоприменении, при установлении несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации, Конституции

Российской Федерации и федеральным законам, несовершенства федерального законодательства.

Основываясь на изложенных материалах, можно сделать некоторые выводы:

мониторинг законодательных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в современных условиях является одной из основных организационных форм участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

предметом мониторинга, проводимого органами прокуратуры, является состояние законности в правотворческой деятельности и правоприменительной практике;

осуществление прокуратурой мониторинга служит необходимым условием участия ее в реализации правотворческой функции государственных органов;

эта деятельность органов и учреждений прокуратуры представляет собой часть общегосударственной системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики;

мониторинг позволяет существенно повысить эффективность деятельности прокуратуры и является одним из важных приоритетных направлений ее работы;

выполнение прокурорами такой деятельности требуется на стадиях выявления потребности в правовом регулировании общественных отношений, подготовки, принятия и применения законов и других нормативных правовых актов.

Кроме того, необходимо последовательно продолжать совершенствовать нормативную правовую основу проведения органами прокуратуры правового мониторинга:

дополнить Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» нормами о проведении прокуратурой правового мониторинга состояния законности в правотворческой деятельности и правоприменительной

практике как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации;

подготовить и утвердить приказом Генерального прокурора Российской Федерации инструкцию по проведению органами прокуратуры Российской Федерации мониторинга состояния законности в правотворческой деятельности и правоприменительной практике, в которой детализировать систему показателей; методы сбора, обобщения, анализа и оценки сведений; форму, структуру и порядок использования итоговых документов; права, обязанности, ответственность и взаимодействие осуществляющих мониторинг должностных лиц и подразделений. В ходе подготовки такого документа целесообразно использовать методику, разработанную Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹⁷⁸.

Одной из наиболее действенных мер по обеспечению соответствия законам правовых актов региональных законодательных (представительных) органов и органов исполнительной власти является изучение подготавливаемых ими правовых актов, а при выявлении в них положений, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, – внесение (в форме заключений) замечаний и предложений об их устранении, либо заключения о концептуальной несостоятельности проекта¹⁷⁹.

При этом прокурор вправе высказаться о полноте регулирования представленным законопроектом соответствующих общественных отношений, о возможных отрицательных последствиях его принятия, криминологических прогнозах реализации норм проекта. Прокурор также может предложить более совершенную концепцию или редакцию всего проекта законодательного правового акта либо его конкретных норм. В процессе изучения поступивших проектов законов в большинстве прокуратур субъектов Российской Федерации используется предметный принцип.

¹⁷⁸ См.: *Капинус О.С., Казарина А.Х., Иншаков С.М., Тищенко В.Н.* Анализ состояния законности и правопорядка в Российской Федерации: схема и методические рекомендации. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2009.

¹⁷⁹ См.: *Яковлева Т.Ю., Леонтьева С.А.* Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления // *Законность*. 2012. № 3. С. 5, 6.

По результатам изучения проекта закона прокурорскими работниками наиболее часто составляется справка либо заключение о наличии или отсутствии замечаний. Об итогах рассмотрения проектов законов прокуратуры некоторых субъектов Российской Федерации, например, направляют письма в соответствующий законодательный (представительный) и исполнительный органы государственной власти. Это правильный подход¹⁸⁰.

Положительной оценки заслуживает также практика отслеживания учета ко второму чтению проектов правовых актов внесенных прокуратурой рекомендаций, замечаний и предложений. В случае отсутствия положительной реакции со стороны законодателя на наиболее значимые из таких рекомендаций, прокуратуры ряда субъектов Российской Федерации практикуют направление дополнительной информации о необходимости их учета¹⁸¹.

Так, в прокуратуре Томской области изменения в проектах правовых актов отслеживаются на всех стадиях законотворческого процесса. В Государственную Думу области направляются письменные заключения не только на первичные варианты законопроектов, но и на все последующие его редакции. В Республике Татарстан согласно достигнутой договоренности Госсовет Республики предварительно направляет все материалы своих сессий в республиканскую прокуратуру, где в случае необходимости по ним составляются заключения. Объем этой работы зачастую бывает весьма значителен¹⁸².

Участие прокуратур субъектов Российской Федерации в законоподготовительной деятельности активно координируется отделами Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах.

По обращениям законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации прокуроры участвуют

¹⁸⁰ См.: *Подготовка заключений на проекты нормативных правовых актов в органах прокуратуры субъектов Российской Федерации.*: науч.-методич. пособие. М.: НИИ ГП РФ, 2005. С. 52 –58.

¹⁸¹ См.: *Никонов В.Н.* Участие прокуроров в нормотворчестве // *Законность.* 2010. № 8. С. 14 – 16.

¹⁸² См.: *Отчет о работе прокуратуры Томской области в 2013 г.; Отчет о работе прокуратуры Республики Татарстан в 2013 г.*

(нередко совместно с другими правоохранительными и иными органами) в разработке отдельных наиболее важных законов, федеральных и региональных программ, направленных на укрепление законности, правопорядка, борьбу с преступностью, в особенности организованной.

К разработке таких документов, как правило, привлекается широкий круг прокурорских работников. Помимо прокуроров-руководителей прокуратур эту работу координируют в республиканских, областных и приравненных к ним прокуратурах – прокуроры, ответственные за поддержание связей с представительными и исполнительными органами. В ряде прокуратур республик и других субъектов Российской Федерации по распоряжению прокуроров созданы группы по законотворческой работе из числа наиболее опытных и подготовленных прокуроров¹⁸³.

Создание подобных групп в основном диктуется тем, что многие законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации не обладают достаточным опытом законотворческой работы. Дело в том, что в связи с формированием системы регионального законодательства стали актуальными проблемы подготовки квалифицированных специалистов для подготовки проектов законов, иных нормативных правовых актов, повышения юридической квалификации должностных лиц, связанных по роду своей деятельности с организацией законодательного процесса.

А.И. Алексеев и В.Б. Ястребов полагают, что на практике самой активной и результативной формой участия прокурора в правотворческой деятельности является его участие в подготовке законопроектов (изменений и дополнений в действующее законодательство)¹⁸⁴.

Однако, как подчеркивает Ю.Е.Винокуров, «при этом прокурорам не должно изменять чувство меры», поскольку прокуратура в первую очередь – орган надзора, а поэтому в основном надзорной деятельностью прокуратуры и должны заниматься. Правотворческая деятельность для прокуратуры не главная, хотя и важная по своему значению и для самой прокуратуры и

¹⁸³ См.: *Афанасьев П.* Плоды нормотворчества // *Законность.* 2012. № 8. С. 2.

¹⁸⁴ См.: *Алексеев А.И., Ястребов В.Б.* Профессия – прокурор. (Введение в юридическую специальность). М.: Юристъ, 1998. С. 31.

других структур¹⁸⁵. С этой позицией, пожалуй, следует согласиться. Правотворческая деятельность для прокуратуры не главная, хотя и важная по своему значению. Это подтверждают и результаты нашего опроса.

Полагаем, что привлечение органов прокуратуры к законотворческой деятельности социально детерминировано, так как именно прокуроры в ходе надзорной и иной деятельности встречаются с несовершенством закона. Эта осведомленность органов прокуратуры касается не только вопросов исполнения и соответствия законов Конституции Российской Федерации, но и правового регулирования.

Вместе с тем, принимая данную позицию, необходимо отметить, что прокуратуре самостоятельно не справиться с устранением противоречий и обеспечением единства всех законов и ведомственных нормативных актов. «Закрывать все бреши российской законности не получится даже у такой мощной и авторитетной организации, которой является прокуратура», – отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин¹⁸⁶.

Справедливо отметил И.И. Карпец, что законы нельзя выдумывать, их надо формировать на основе изучения и глубокого осмысления ситуации, требующей принятия нового закона¹⁸⁷.

Очевидно, что изучение и глубокое осмысление ситуации, требующей принятия нового закона, полностью охватываются рамками координационной деятельности¹⁸⁸. Причем координация правотворческой деятельности происходит наиболее эффективно, если она начинается как можно раньше, даже на стадии разработки законов¹⁸⁹.

Кроме того, необходимо отметить, что участие прокуроров в подготовке и принятии законодательных актов региональными законодательными (представительными) органами имеет большое профилактическое значение, так как зачастую, благодаря ему уже на этих этапах правотворчества

¹⁸⁵ См.: *Винокуров Ю.Е.* Прокурорский надзор: учебник. М.: Юрайт-М, 2001. С. 308.

¹⁸⁶ *Быть прокурором в наше время непросто.* // Рос. газета. 2001. 13 янв.

¹⁸⁷ *Карпец И.И.* Преступность: иллюзии и реальность. М.: Рос. право, 1992. С. 116.

¹⁸⁸ См.: *Зинуров Р.Н.* Координация деятельности российской прокуратуры: тенденции и закономерности. Уфа: Гилем, 2002. С.190 – 193.

¹⁸⁹ См.: *Бессарабов В.Г.* Итоги работы Государственной Думы и прокуратура // Законность. 2000. № 3. С. 8 – 12.

устраняются потенциальные нарушения Конституции Российской Федерации и федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов Федерации.

Одновременно участие прокуроров в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации способствует повышению правовой культуры и авторитета их депутатского корпуса, работников аппарата органов исполнительной власти, что позволяет в юридической форме воплощать в жизнь управленческие решения и достигать положительных результатов в экономической, социальной и иных важнейших областях общественной жизни.

Весьма эффективной формой участия в законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) власти регионов является использование прокурорами субъектов Российской Федерации предоставленного им права законодательной инициативы, т. е. право официально вносить в региональный законодательный (представительный) орган законопроекты, а также реализация им этого правомочия¹⁹⁰.

Существенным для права законодательной инициативы является то обстоятельство, что орган законодательной власти региона обязан рассмотреть предложение о подготовке законопроекта, внесенные прокурором субъекта Российской Федерации, который наделен таким правом. Так, предложение прокурора субъекта Российской Федерации, не обладающего правом законодательной инициативы, в план законотворческой работы регионального законодательного (представительного) органа последний по своему усмотрению может и не включить¹⁹¹.

Отметим, что в настоящее время в органах законодательной (представительной) власти правом законодательной инициативы обладают 80 прокуроров субъектов Российской Федерации, в том числе прокуроры г. Севастополя и Республики Крым. К примеру, в 2012 г. активно использовали

¹⁹⁰ См.: *Минигораяев В., Владимирова О.* Реализация права законодательной инициативы // *Законность.* 2009. № 9. С. 8 – 11.

¹⁹¹ См.: *Петрова Л.И., Манакова С. Г.* Право законодательной инициативы прокурора // *Законность.* 2009. № 12. С. 3,4.

право законодательной инициативы в региональном парламенте прокурор Оренбургской области, внесший 16 законодательных инициатив¹⁹², Калининградской области – 6 инициатив¹⁹³. При этом в прокуратурах субъектов Российской Федерации разрабатывались и вносились прокурорами субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы законопроекты, регулирующие вопросы профилактики правонарушений, защиты прав граждан в сфере земельного, жилищного законодательства, дополнительного правового регулирования вопросов организации местного самоуправления, муниципальной службы, совершенствования законодательства по борьбе с коррупцией.

Так, законодательная инициатива прокуроров Забайкальского края, Оренбургской, Тамбовской, Калининградской областей была направлена на корректировку действующих краевого и областных законов о противодействии коррупции и приведение их в соответствие с федеральным законодательством.

Прокуроры Забайкальского края, Омской, Брянской, Оренбургской, Ленинградской областей в 2013 г. разрабатывали законопроекты и вносили их в законодательные (представительные) органы своих субъектов Федерации, направленные на защиту прав несовершеннолетних в жилищной сфере, сфере образования и воспитания, социальной и трудовой сферах, на поддержку детей, находящихся в социально опасном положении, в том числе детей-сирот¹⁹⁴.

В 2013 году с использованием права законодательной инициативы, по результатам мониторинга нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти республики в сфере законодательства о противодействии коррупции, прокурор Кабардино-Балкарской Республики внес в Парламент Республики проект закона Кабардино-Балкарской Республики «О внесении изменений в Закон от 4 июля 1988 года № 8-РЗ «О муниципальной службе в Кабардино-Балкарской Республике».

¹⁹² См.: Отчет о работе прокуратуры Оренбургской области в 2012 г.

¹⁹³ См.: Отчет о работе прокуратуры Калининградской области в 2012 г.

¹⁹⁴ См.: Отчет о работе прокуратур Забайкальского края, Брянской, Ленинградской, Омской, Оренбургской областей в 2013 г.

Законопроектом предлагалось регламентировать порядок осуществления проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых муниципальными служащими, достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами при поступлении на муниципальную службу в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, соблюдения муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 03.12.2012)¹⁹⁵.

А всего за период с 1 сентября 1997 г., когда прокурору Кабардино-Балкарской Республики было предоставлено конституционное право законодательной инициативы, и по 1 сентября 2014 г. прокурор Республики воспользовался им 15 раз.

Полагаем, что в законодательном порядке следует наделить прокуроров всех субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах. В то же время прокуроры, наделенные этим правом, должны его использовать более активно.

В случае необходимости прокуроры субъектов Российской Федерации, не обладающие правом законодательной инициативы, могут обращаться в региональные законодательные (представительные) органы с предложениями о предоставлении им такого права. Одновременно прокуроры субъектов Российской Федерации, не наделенные правом законодательной инициативы, вправе обратиться к высшим должностным лицам субъектов Федерации с просьбой использовать предоставленное последним право на отклонение принятого регионального правового акта, противоречащего федеральному законодательству или Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что довольно распространенной формой участия прокуроров в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и

¹⁹⁵ См.: Отчет о работе прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики в 2013 г.

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно назвать работу над проектами законов, в том числе участие прокуроров в рабочих группах по подготовке таких проектов, что может осуществляться по инициативе как самих этих органов, так и органов прокуратуры. В ситуациях, когда подготовка правового акта осуществляется депутатскими комиссиями, прокурорские работники могут принять участие и в их работе.

Одной из наименее исследованных организационных форм участия прокурора в законотворческой деятельности на нынешнем этапе является консультирование по правовым вопросам депутатов всех уровней, представителей органов, обладающих правом законодательной инициативы¹⁹⁶. Подтверждением этого является уже тот факт, что в современных учебниках и пособиях по прокурорскому надзору о ней либо не упоминается вообще¹⁹⁷.

В значительной мере это вызвано тем, что об этой форме участия прокурора в правотворческой деятельности ничего не сказано в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», а также отсутствием у авторов учебников достаточных материалов для того, чтобы сделать какие-то выводы. Можно предположить, что эта форма рождена самой жизнью в ходе реализации функции участия прокуратуры в правотворческой деятельности.

В связи с этим, нередко депутаты, работники юридических служб, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, разработчики проектов нормативных актов в процессе правотворческой деятельности обращаются в прокуратуру за консультациями по правовым вопросам, что способствует подготовке и принятию законов и других нормативных правовых актов¹⁹⁸.

Так, в прокуратуре Самарской области незамедлительно рассматриваются письменные обращения депутатов Губернской Думы по

¹⁹⁶ См.: *Бессарабов В.Г., Кашаев К.А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Городец, 2007. С. 388, 389.

¹⁹⁷ См., напр.: *Российский прокурорский надзор: учебник/ под ред. А.Я. Сухарева.* М.: НОРМА, 2010.

¹⁹⁸ См.: *Заболотских А.* Правовое просвещение населения // *Законность.* 2009. № 8. С. 22 – 25.

вопросам правотворчества, а также проводится их устное консультирование, разъяснение действующего законодательства, указывается на него пробельность и пр. Регулярно консультируют депутатов Областного Собрания работники прокуратуры Архангельской области. Консультирование по правовым вопросам руководителей, депутатов, сотрудников юридической службы республиканского Верховного Совета практикуется в прокуратуре Республики Хакасия. Работники прокуратуры Тюменской области участвовали во всех проведенных в последние годы областной Думой совещаниях, круглых столах, депутатских слушаниях, связанных с правотворческим процессом¹⁹⁹.

Немалую пользу в повышении результативности участия прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации приносят рабочие встречи прокуроров с разработчиками проектов законов, когда прокурорские работники прокуратур субъектов Российской Федерации также ставят перед депутатами региональных законодательных (представительных), органов, руководителями органов исполнительной власти вопросы совершенствования деятельности их юридических служб по приведению в соответствие с нормами федерального законодательства принимаемых нормативных правовых актов.

Согласно сведениям о работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, если в 2010 г. из законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в прокуратуры субъектов Федерации поступило 13837 проектов нормативных правовых актов, то в 2013 г. – 14800. В 2013 г. прокуроры подготовили 15488 заключений на проекты нормативных правовых актов, поступивших из органов законодательной власти, что на 1013 заключений

¹⁹⁹ См.: Отчеты о работе прокуратур Республики Хакасия, Архангельской, Самарской, Тюменской областей в 2010 – 2013 гг.

превышает показатели 2010 г. При этом, если в 2010 г. прокурорами было подготовлено 2648 отрицательных заключений на предоставленные проекты, то в 2012 г. – уже 2950, причем по 1781 и 1858 проектам соответственно эти заключения были даны с указанием на нарушения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, включая указания на наличие коррупциогенных факторов – 355 и 373 из их числа.

Если в 2010 г. было принято 78 нормативных правовых актов без учета замечаний прокурора, в 2011 г. – 70, в 2012 г. – 84 нормативных правовых акта, то в 2013 г. – 68 нормативных правовых актов. Однако количество принесенных протестов, внесенных представлений, предъявленных требований составило 30, 37, 27 и 26 соответственно. Это тревожное положение, хотя в этот период от шести в 2010 г., до двенадцати в 2013 г. возросло количество заявлений прокуроров, направленных в суд; количество представлений, информационных писем, предложений о необходимости принятия или приведения в соответствие с изменениями федерального законодательства нормативных правовых актов за этот период также увеличилось от 508 до 587.

Органы исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации также направляют в прокуратуры все большее количество (2010 г. – 25591; 2011 г. – 29502; 2012 г. – 36640; 2013 г. – 41486) проектов нормативных правовых актов. Из года в год неуклонно возрастает количество заключений прокуроров на проекты нормативных актов, подготовленных исполнительными органами (25535, 29847, 36810, 41252 – соответственно). Одновременно увеличивается и количество отрицательных заключений прокуроров по проектам нормативных правовых актов: с 4254 в 2010 г. до 5786 – в 2013 году. Это свидетельствует как о принципиальности прокурорских работников, так и о недостатках в правотворческой деятельности в органах государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Важно отметить, что тревожным здесь является то, что порой эта работа проводится келейно (келейность – ненужная закрытость), стремясь провести ее не только без согласования с институтами гражданского общества, но (когда это выгодно определенному кругу лиц, как представителей исполнительной власти, так и законодательной), – без должного прокурорского надзора.

Заметное влияние на повышение правовой культуры участников законотворческой деятельности органов законодательной (представительной), исполнительной власти регионов оказывает освещение работы прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в средствах массовой информации.

Регулярно отчитывается перед населением в средствах массовой информации о результатах своего участия в деятельности областного Законодательного Собрания прокуратура Свердловской области. Прокуратура Нижегородской области практикует опубликование пресс-релизов, организуются выступления в региональных средствах массовой информации руководителей областной прокуратуры. В Томской области участие представителей прокуратуры в правотворчестве областной Государственной Думы освещается всеми региональными средствами массовой информации. При этом заседания областного законодательного (представительного) органа транслируются по телевидению. Прокурорские работники выступают с соответствующей информацией в печатных изданиях, по радио, на телевидении²⁰⁰.

Подобная практика, на наш взгляд, в значительной мере формирует правосознание граждан, является существенным рычагом воздействия на обеспечение законности в правотворческой и законотворческой деятельности.

Полагаем, все вышеизложенное позволяет нам сделать ряд выводов и предложений.

Совершенно очевидно, что проблема участия прокуроров в

²⁰⁰ См.: Отчеты о работе прокуратур Нижегородской, Свердловской, Томской областей в 2009 – 2013 гг.

законотворческой деятельности требует реализации комплекса правовых и организационных мер. С нашей точки зрения, важным условием повышения эффективности этой работы является разработка необходимой законодательной базы для ее осуществления. Так, нам представляется, что в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» или в приказе Генерального прокурора Российской Федерации было бы целесообразно закрепить основные организационные формы участия прокуроров в правотворческой и законотворческой деятельности.

Для повышения качества в субъектах Российской Федерации законотворческой деятельности необходимо по специальной общероссийской программе проводить подготовку как депутатов законодательных (представительных) органов, работников аппаратов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и иных лиц, в том числе прокурорских работников, принимающих участие в этой деятельности.

Для упрочения роли органов прокуратуры при осуществлении консультирования по правовым вопросам представителей органов, обладающих правом законодательной инициативы и правом принятия нормативных правовых актов в Генеральной прокуратуре Российской Федерации необходимо проводить последовательную и целенаправленную работу по обобщению опыта этой деятельности с обязательным подключением к исследованиям ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В целях повышения эффективности результатов участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти и депутатов, участвующих в принятии законов субъектов Российской Федерации, целесообразно проводить эту работу по возможности гласно, с широким использованием возможностей средств массовой информации, что будет способствовать привлечению к ней институтов гражданского общества, широких слоев населения, которые, кроме того, будут осуществлять контроль за этой деятельностью.

Внести в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»

дополнение, обязывающее работников прокуратуры участвовать в правовой пропаганде и разъяснении законодательства (в том числе консультировании депутатов всех уровней, должностных лиц органов государственной власти и участников правотворческого процесса), рассматривая это как один из составных элементов совершенствования работы по участию прокуратуры в правотворческой деятельности, закрепив это полномочие в нормативных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

2.3. Соотношение участия прокуратуры в законотворческой деятельности и функций прокуратуры

Ключевой правовой категорией, которая раскрывает и объясняет содержание, структуру и пределы деятельности прокуратуры, как и иного органа, являются ее функции.

Термин «функция» является объектом изучения философов, социологов, юристов и т.д. Слово «функция» латинского происхождения, оно обозначает «исполнение», «отправление». Употребляется данное слово во многих значениях в различных отраслях знаний, причем каждая наука вкладывает свой определенный смысл в это понятие, превращая его в специфический термин. Он имеет множество толкований и, как справедливо утверждает И.Л. Бачило, «... даже в специальной работе сложно учесть все отдельные точки зрения по вопросу определения функции и свести их воедино»²⁰¹.

Словарь русского языка указывает на 6 значений этого слова, из которых для нас представляется важными два: «1) обязанность, круг деятельности; 2) значение, роль, назначение»²⁰².

В юридической науке этот термин трактуется многозначно (термин «функция» чаще употребляется в смысле «действие», «цель деятельности»),

²⁰¹ Бачило И.Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юрид.лит., 1976. С. 27.

²⁰² Словарь русского языка. В 4-х т. / под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. М.: Русский язык, 1981-1984. С. 805.

«задача» и т.д.), к тому же он применяется к разнообразным объектам (функции государства, функции права и т.д.). Так, функция в теории государства и права означает направление, предмет деятельности того или иного политико-правового института, содержание этой деятельности, ее обеспечение. Именно в этом смысле говорится о функции государства, правительства, министерства, других государственных органов. Такое обилие употребления термина «функция» во многом объясняет расхождение ученых – теоретиков и государствоведов в толковании понятия «функции государства», а также и «функции государственных органов», в том числе органов законодательной и исполнительной власти.

Функции государственных органов по своему содержанию подчинены функциям государства, их целям и требованиям. Поэтому деятельность государственных органов должна быть строго согласована с функциями государства. Известно, что юридические законы отражают требования объективных законов общественного развития. Это непреложное правило распространяется на законы и иные нормативные акты, формулирующие права и обязанности органов государства. Выражение объективных законов развития в функциях государственных органов означает, прежде всего, соответствие функций данных органов функциям государства как объективной категории.

Если говорить о прокуратуре Российской Федерации, то важно отметить, что она в пределах своей компетенции участвует в реализации функций государства, в первую очередь функции охраны прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечения законности и правопорядка. Следует подчеркнуть, что вся деятельность прокуратуры характеризуется своеобразием режима правового регулирования, поскольку наличие у прокуратуры статуса уполномоченного представителя государства требует и соответствующего способа регулирования ее деятельности. Поэтому необходимо подчеркнуть обособленность нормативно-правовой основы прокурорской деятельности.

Законодательно определен предмет ее исключительной компетенции, –

осуществление от имени государства надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории страны. Кроме этого, законодатель регламентирует особый порядок формирования и деятельности прокуратуры, особенности юридических средств и последствий надзорной и иной ее деятельности, их соотносимость с правовой системой в целом.

Из вышеизложенного следует, что основополагающей правовой категорией, которая раскрывает и объясняет структуру, содержание и пределы деятельности прокуратуры, как и иного органа, являются ее функции.

Наиболее часто в литературе функции прокуратуры определяются как виды, основные направления ее деятельности. Так, профессор В.П. Рябцев определил функцию прокуратуры как «такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным назначением прокуратуры, ее задачами, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение соответствующей задачи и требует для своего осуществления использования присущей ему специальной компетенции или полномочий и правовых средств реализации. Названные элементы, характеризующие функцию как таковую, находятся между собой в строгой детерминирующей зависимости»²⁰³. Полагаем, что это определение довольно полно отражает всю сложность и объем этого понятия.

В.В. Клочков, называя функциями прокуратуры взаимосвязанные с функциями государства и права основные направления ее деятельности, указывает, что они реализуются через соответствующие типы деятельности – функциональные и нефункциональные (к каковым автор относит организационно-управленческую деятельность в органах прокуратуры²⁰⁴. С тех же позиций понятие функций прокуратуры рассмотрено в диссертации Е.Л. Никитина, который определил их достаточно сложно, как «социально

²⁰³ См.: в Сб. Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. М.: НИИ ГП РФ, 1990. С.71,72.

²⁰⁴ Клочков В.В. Деятельность прокуратуры: типология, классификация // Сб.: Прокуратура. Законность. Государственный контроль. М.: НИИ ГП РФ, 1995. С. 5,6, 30.

значимые направления ее деятельности, осуществляемые через конкретные виды деятельности в рамках установленных Законом типов ее деятельности, в которых реализуется ее компетенция»²⁰⁵.

В.Г. Розенфельд понимает под функцией (внешней функцией) прокуратуры «социальное предназначение ее к такому виду деятельности, который обуславливается поставленными государством перед прокурорской системой целями, характеризуется определенным предметом ведения, осуществляемым на практике с помощью компетенции прокуратуры (ее полномочий и правовых средств их реализации)»²⁰⁶. В последующем он и А.В. Фролов несколько конкретизировали свое понимание функций прокуратуры как предназначения к «виду правоохранительной и правозащитной деятельности»²⁰⁷.

По мнению Л.М. Давыденко, функции прокуратуры – это обязанности в деле укрепления законности и правопорядка, характеризующие место и роль прокуратуры в системе государственно-правового механизма, а основные направления деятельности обозначают приоритетные задачи прокуратуры, не нашедшие своего отражения в Законе о прокуратуре²⁰⁸. Имеются и другие определения понятия функций прокуратуры.

Рассматривая прокуратуру как разновидность государственных органов, М.С. Шалумов отмечает, что функции – это определяемые правовым статусом прокуратуры, ее местом и назначением в государственном механизме обязанности по решению поставленных перед нею законом задач обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, для выполнения которых она наделена специфическими властными полномочиями²⁰⁹.

²⁰⁵ *Никитин Е.Л.* Актуальные проблемы прокурорской деятельности при осуществлении уголовного преследования: автореф. дисс... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 8.

²⁰⁶ *Розенфельд В.Г.* Прокуратура в системе органов власти Российской Федерации: цели и функции. В кн.: Служение истине. Научное наследие Л.Д. Кокорева. Воронеж, 1997. С. 181,182.

²⁰⁷ *Розенфельд В.Г., Фролов А.В.* О функциях и организации деятельности прокуратуры // Журнал российского права. 1999. № 2. С. 70.

²⁰⁸ *Давыденко Л.М.* Цели, задачи, функции и основные направления деятельности органов прокуратуры. В сб.: Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. М., 1990. С. 116,117.

²⁰⁹ *Шалумов М.С.* Прокуратура в современном Российском государстве. Кострома, 2001. С. 52.

С уважением относясь к позициям, занимаемым в этом вопросе указанными авторами, отметим, что разделяем в этом вопросе мнение В.Г. Бессарабова о том, что функции прокуратуры – это социально обусловленные, законодательно установленные полномочия по выполнению органами и учреждениями прокуратуры как элементами государственно-правового механизма определенных видов деятельности в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

К числу функций современной прокуратуры Российской Федерации следует отнести:

- 1) функцию надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации;
- 2) функцию уголовного преследования;
- 3) функцию координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- 4) функцию участия прокуроров в рассмотрении дел судами;
- 5) функцию участия в правотворческой деятельности;
- 6) функцию международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации с соответствующими органами других государств и международными организациями²¹⁰.

Представляется также, что ключевым признаком, образующим понятийную характеристику функций прокуратуры, выступают цели, достижение которых связывается с выполнением определенной функции. Обязательным признаком функции является их возложение на прокуратуру только законом. В силу данного обстоятельства перечень функций – исчерпывающий. Исключение отдельных функций или расширение их количества возможно только путем принятия соответствующего законодательного акта.

²¹⁰Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М.: Проспект, 2007. С. 114.

В то же время, несмотря на некоторые различия при подходе к определению самостоятельных функций прокуратуры, абсолютное большинство исследователей считают основой, главной функцией современной прокуратуры – надзор за исполнением законов. Она закрепляется в ст. 1 действующего Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»²¹¹.

Другой самостоятельной, но тесно связанной с надзорной, функцией прокуратуры является участие ее в правотворческой деятельности. Эта функция заключается в том, что прокурор, устанавливая в ходе реализации своих надзорных и иных полномочий необходимость совершенствования действующих нормативных правовых актов, вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов²¹², в том числе нормативных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Говоря о связи функции участия в правотворческой деятельности с надзорной функцией, профессор В.Б.Ястребов отмечает, что именно осуществление надзорной функции дает тот основной материал, на котором базируются исходящие от прокуратуры предложения по разработке проектов новых законов, внесению изменений и дополнений в действующие нормы. Практика прокурорского надзора, по его мнению, показывает, каким приоритетам в прокурорской деятельности должно быть отдано предпочтение. Она способствует выбору оптимальных вариантов законодательных решений. Материалы надзорной практики играют существенную роль в определении действенного механизма исполнения законов, имеющего ключевое значение для обеспечения их жизнеспособности. Все вышеизложенное позволило В.Б. Ястребову сделать вывод о том, что «Как функция прокуратуры участие в правотворческой

²¹¹ См.: *Осипян С.А.* Функции прокуратуры и предмет надзора // *Законность.* 2006. № 12. С. 9.

²¹² См.: *Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник.* / под ред. А.А.Чувилова. М.: Юрист, 1999. С. 68.

деятельности своим осуществлением обязано надзорной функции»²¹³.

По нашему мнению, можно заключить, что участие прокуратуры в правотворческой деятельности своими возможностями позитивного влияния на состояние законодательства помогает утверждению прокурорского надзора на более прочных правовых позициях. И это, в определенной мере, можно отнести и к другим функциям современной прокуратуры.

Таким образом, функция участия в правотворческой деятельности предопределяется тем, что характер задач, возложенных на прокуратуру, содержание деятельности ее органов и учреждений, распространенность прокурорского надзора практически на все сферы отношений, урегулированных нормами законодательства, объективно делают прокуратуру широко осведомленной не только об исполнении законов, но и о состоянии правового регулирования. Такая информированность прокуратуры отвечает интересам обеспечения правового регулирования в соответствии с потребностями общества и государства. Причем на различных этапах государственного строительства органы прокуратуры осуществляли функцию участия в правотворческой деятельности в различных формах.

Одновременно следует отметить, что ряд авторов, в том числе В.Г. Розенфельд и А.В. Фролов, самостоятельными функциями прокуратуры предлагают считать участие прокуратуры в нормотворческой деятельности и правовом воспитании граждан²¹⁴. Ранее профессор В.И. Басков также выделял как самостоятельные «Участие прокуроров в совершенствовании законодательства и в пропаганде советских законов»²¹⁵.

Об участии прокуратуры в правотворческой деятельности как о самостоятельной функции высказывались ряд ученых (В.В. Клочков, Ю.И. Скуратов, В.В. Долежан, Л.М. Давыденко, В.П. Рябцев и другие ученые), однако с такой постановкой вопроса согласны далеко не все

²¹³ См.: *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор: учебник. М.: Городец, 2001. С. 103.

²¹⁴ См.: *Розенфельд В.Г., Фролов А.В.* О функциях и организации деятельности прокуратуры // Журнал рос. права. 1999. № 2. С. 69.

²¹⁵ См.: *Басков В.И.* Прокурорский надзор в СССР: учебник. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1991. С. 284,285.

авторы. Так, М.С. Шалумов пишет, что «для прокуратуры, как и любого другого государственного органа, функция – категория правовая. Функциями можно считать лишь те обязанности, что закреплены в законе»²¹⁶ и далее: «В связи с этим участие прокуратуры в правотворчестве... нельзя именовать функцией прокуратуры, поскольку ни Генеральному прокурору, ни прокурорам субъектов Федерации Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом о прокуратуре или другими федеральными законами не предоставлено право законодательной инициативы. Закрепление такого права прокуроров в отдельных субъектах Федерации не может служить доводом в пользу того, чтобы относить участие в правотворчестве к функциям органов прокуратуры, тем более что ни статья 1, ни статья 9 Федерального закона о прокуратуре, указывающие на участие прокуратуры в правотворческой деятельности, не наделяют прокуроров какими-либо властными полномочиями для этого»²¹⁷.

Думается, что эта позиция автора недостаточно глубоко аргументирована. Дело в том, что в ст. 1 действующего Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено не только право, но и обязанность прокурора участвовать в правотворческой деятельности. И для участия в этой деятельности, в том числе законотворческой, совсем не обязательно, чтобы Генеральный прокурор Российской Федерации обладал правом законодательной инициативы, тем более что в настоящее время абсолютное большинство прокуроров субъектов Российской Федерации обладают таким правом в рамках своих субъектов.

Полагаем, что отсутствие права законодательной инициативы не умаляет роли прокуроров в подготовке, обсуждении и принятии нового законодательства. Это обусловлено не только обязанностью и правом прокуратуры на участие в этой деятельности, закрепленной в Федеральном

²¹⁶Шалумов М.С. Прокуратура в современном Российском государстве. Кострома, 2001. С. 57.

²¹⁷Шалумов М.С. Указ. раб. С. 57.

законе «О прокуратуре Российской Федерации», но и особым положением, которое занимает прокуратура в системе государственных органов.

Осуществляя, в соответствии с требованиями закона, надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующий на территории Российской Федерации, органы прокуратуры постоянно накапливают, анализируют и обобщают складывающуюся в стране правоприменительную практику.

Участвуя в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, прокурор сталкивается с недостатками и ошибками в применении законов, связанных в том числе с существующими пробелами в законодательстве, неправильным толкованием отдельных положений законов, несоответствием в положениях законов, принятых в разное время и действующих одновременно.

Осуществляя надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а также проводя уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, информируя федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления о состоянии законности многие прокуроры, используя эту возможность, одновременно с информацией о состоянии законности и преступности, а также о работе органов прокуратуры, направляют свои предложения о необходимости изменения и дополнения того или иного законодательного акта и о необходимости принятия нового закона, и даже разработанные прокурорами законопроекты.

Осуществляя прием граждан, рассматривая жалобы и обращения, органы прокуратуры выявляют значительное число нарушений прав и законных интересов граждан, связанных с неправильным применением материального и процессуального закона.

В связи с реализацией возложенных на прокуратуру обязанностей по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, анализируя и обобщая складывающуюся правоприменительную практику, прокуроры, как никто другой, имеют представление о целесообразности внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, о необходимости разработки и принятия новых законов.

Иными словами прокуроры, осуществляя надзор за исполнением законов, участвуя в рассмотрении в судах уголовных и гражданских дел, рассматривая жалобы и заявления граждан, анализируя причины неисполнения или ненадлежащего исполнения правовых предписаний и совершая многие другие предусмотренные законом действия, нередко встречаются с фактами несовершенства (дефектностью) отдельных законодательных и иных актов, несоответствием их нормативным актам более высокой юридической силы, с противоречивостью правовых предписаний (двусмысленностью), содержащихся в различных нормативных актах, с пробелами в правовом регулировании, разного рода грамматическими погрешностями, нередко искажающими смысл правовых предписаний. Особенно часто с такими фактами прокуроры встречаются в процессе осуществления прокурорского надзора за законностью актов, принимаемых (издаваемых) органами законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также местного самоуправления. Данное обстоятельство обязывает прокуроров держать названный участок деятельности в поле зрения и систематически проводить проверки законности актов.

Учитывая изложенное, участие в правотворческой деятельности органов прокуратуры, наряду с осуществлением ими надзорных функций, может способствовать реальному совершенствованию действующих нормативных правовых актов, как это и предусмотрено Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Подводя итоги рассмотрения вопроса о соотношении функции участия

в правотворческой деятельности с иными функциями прокуратуры, хотелось бы отметить, что в юридической литературе в различные периоды развития российской прокуратуры неоднократно поднимался вопрос о соотношении функций прокуратуры, их приоритетности по отношению друг к другу. На первое место по значимости выносили то функцию надзора, то уголовного преследования²¹⁸. То есть, рассматривая соотношение функции уголовного преследования, надзора за исполнением законов, координации борьбы с преступностью и функции участия в правоохранительной деятельности, необходимо отметить зависимость приоритетов от поставленных целей и конкретной исторической обстановки. С изменением социальных условий, потребностей государства и общества возможен «переход» не основной функции в основную²¹⁹.

На наш взгляд, изложенное дает возможность сделать вывод о том, что функция участия в правотворческой деятельности является самостоятельной функцией современной российской прокуратуры; оценивая соотношение функции участия в правотворческой деятельности с иными функциями, следует отметить их тесную связь и взаимозависимость, которая проявляется при осуществлении прокурорского надзора, уголовного преследования, участия в рассмотрении дел судами, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и иных функций прокуратуры.

Вместе с тем необходимо отметить, что в ходе опроса только 65,1% прокуроров (при 25,3% высказавшихся против) считают, что требует активизации участие органов прокуратуры в законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) власти субъектов Федерации. При этом согласны с такой необходимостью 68,8% всех участников опроса, 18,8% высказали свое несогласие и 11,8% затруднились ответить на этот

²¹⁸См.: *Долежан В.В.* Проблемы компетенции прокуратуры: дис.... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 23; *Халиулин А.Г.* Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (Проблемы осуществления правовой реформы): автореф. дис.... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 9.

²¹⁹См.: *Клочков В.В.* Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Сб.: Прокуратура. Законность. Государственный контроль. М.: НИИ ГП РФ, 1995. С. 10,11.

вопрос. В ходе личных бесед с прокурорами нам удалось выяснить – это объясняется тем, что они не считают участие в правотворчестве основной функцией прокуратуры, по сравнению, например, с функцией надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, рассмотрением дел судами, уголовным преследованием. Думается, такую позицию можно объяснить и понять.

Вместе с тем, одновременно нас интересует и другое. Федеральным законом от 17.07.2009 №171 ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона « Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в Закон о прокуратуре была включена статья 9.1 «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», суть которой заключается в том, что прокурор в ходе осуществления своих полномочий в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике определенной Правительством Российской Федерации проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций местного самоуправления и их должностных лиц. При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Требование об изменении нормативного правового акта может быть отозвано прокурором до его рассмотрения соответствующим органом, организацией или должностным лицом²²⁰.

²²⁰ См.: *Винокуров А.Ю.* Требование прокурора об изменении нормативного правового акта при выявлении в нем коррупциогенных факторов // *Законность.* 2012. № 2. С. 10 – 14.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование. Однако требование прокуроров об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

Значение антикоррупционной экспертизы правовых актов связано с возможностями выявления коррупционных факторов в нормативных документах, формированием позитивных требований к разработке нормативных правовых актов, обеспечивающих качество, а также направленностью на превенцию коррупционных практик²²¹.

Данный механизм получил правовую основу и реализуется на международном, федеральном и региональном уровнях.

Международный уровень включает, прежде всего, Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции²²², которая закрепляет стремление государств-участников периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер в целях определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

К федеральному уровню нормативной правовой базы антикоррупционной экспертизы, прежде всего, относится Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»²²³, закрепляющий рассматриваемую экспертизу в качестве меры по

²²¹Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С.5.

²²²СЗ РФ, 2006. № 26. Ст. 2780.

²²³СЗ РФ, 2009. № 10. Ст. 1241.

профилактике коррупции. Учитывая возможности коррупционных проявлений в законодательстве, был разработан и принят специальный законодательный акт – Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²²⁴ (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе). Последним существенно расширена объективная сторона деятельности антикоррупционной экспертизы (наряду с проектами нормативных правовых актов экспертизе должны подвергаться действующие нормативные правовые акты); расширен перечень субъектов антикоррупционной экспертизы (включен новый субъект – прокуратура Российской Федерации) и др.

Важным элементом федерального уровня законодательства являются соответствующие подзаконные акты Президента Российской Федерации²²⁵ и Правительства Российской Федерации, среди которых необходимо отметить ранее действующие постановления Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 №195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»²²⁶ и №196 «Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них коррупциогенных факторов, способствующих созданию условий для проявления коррупции»²²⁷, а также действующее в настоящее время постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 90 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и утвержденных этим постановлением Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

²²⁴ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

²²⁵ См.: Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429; Указ Президента РФ от 18.12.2008 №1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи» // СЗ РФ. 2008. №51. Ст.6140).

²²⁶ См.: СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1240.

²²⁷ См.: СЗ РФ. 2009. №10.Ст. 1241.

Прокуроры при осуществлении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов руководствуются также приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 и методическими рекомендациями Генеральной прокуратуры Российской Федерации²²⁸.

Анализ федеральных правовых актов позволяет сделать вывод, что основная нагрузка по составлению антикоррупционной экспертизы пока ложится на федеральные органы исполнительной власти и прокуратуру Российской Федерации.

Так, прокурорами только в 2008 г. было выявлено около 12,5 тыс. нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, содержащих коррупциогенные факторы. В этих актах содержалось почти 14 тыс. коррупционных норм, притом свыше 9,5 тыс. нормативных документов вообще противоречили федеральному законодательству²²⁹.

В ходе осуществленного опроса нами была предпринята попытка получить ответ на вопрос, является ли проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов самостоятельной функцией прокуратуры. Позиции респондентов распределились так: полностью поддержали мнение, что проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов является не чем иным, как составной частью функции участия прокуратуры в правотворческой деятельности ответили почти 64% прокуроров, и чуть более 31% из них – что это новая функция прокуратуры. Полагаем также, что пока нет оснований считать проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов самостоятельной новой функцией современной отечественной прокуратуры. Углубленное изучение теоретических основ курса «Прокурорский надзор» позволяет заключить, что это одно из очень важных, основных направлений реализации прокуратурой функции ее участия в правотворческой

²²⁸ См.: *Коробейников Б.В.* О некоторых функциях прокуратуры // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Российской Федерации. 2013. №4(36). С.16.

²²⁹ См.: Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 13 мая 2009 г.

деятельности.

Мы рассмотрели соотношение функции участия прокуратуры в правотворческой деятельности с иными функциями прокуратуры. Однако, считая законотворчество одним из распространенных и ведущих видов правотворчества, попытаемся определить соотношение участия прокуратуры в законотворческой деятельности и функции участия прокуратуры в правотворческой деятельности и другими ее функциями.

В теории прокурорского надзора принято выделять не только понятие функции прокуратуры, но и понятие «направления (основные направления) деятельности прокуратуры, которые тесно связаны между собой и находят свое выражение в повседневной работе органов и учреждений прокуратуры, хотя в ряде работ советских и современных российских ученых они нередко подаются как тождественные. Так, в обстоятельной работе признанных специалистов теории прокурорского надзора НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации указывается, что функции прокуратуры «представляют собой основные направления деятельности прокуратуры, осуществляемые с использованием специфических форм и методов в рамках точно очерченных полномочий (компетенции)»²³⁰. Схожее определение содержится и в других научных работах²³¹. Однако, эту позицию занимают не все авторы. В отличие от системы функций, считает В.Б. Ястребов, являющейся величиной неизменной, направления деятельности прокуратуры характеризуются более выраженной подвижностью. Совокупность направлений деятельности определяется актуальностью стоящих перед государством задач²³².

В.П. Рябцев пишет: «В отличие от функций прокуратуры существует понятие «основные направления деятельности органов прокуратуры». Эти понятия тесно между собой связаны, но четко различаются»²³³.

²³⁰ *Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период)*. М.: НИИ ГП РФ, 1994. С. 27.

²³¹ См., напр.: *Григорьев В.Н., Победкин А.В., Янин В.Н., Калинин В.Н.* Прокурорский надзор: учебник. М.: Эксмо, 2006. С. 22.

²³² См.: *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор: учебник. М.: Городец, 2001. С. 101.

²³³ *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор: курс лекций. М.: НОРМА, 2006. С. 76.

По мнению В.Б. Ястребова, «основное направление деятельности прокуратуры можно определить как составную, специализированную часть ее деятельности, обеспечивающую решение определенного круга задач, стоящих перед прокуратурой, выделяемую исходя из особенностей конкретно-исторической ситуации и степени актуальности решаемых вопросов»²³⁴.

Представляется, что основным признаком, характеризующим направления деятельности прокуратуры, являются цели и задачи, которые следует решить органам и учреждениям прокуратуры в ходе осуществления своей деятельности. При этом должны быть правильно выбраны приоритеты, от обеспечения которых в решающей степени зависит состояние законности и правопорядка в районе, городе, субъекте Федерации, в стране в целом. Такие приоритетные направления деятельности прокуратуры и являются основными. Они реализуются с помощью надзорных и иных функций прокуратуры в первоочередном порядке, могут составлять основное содержание деятельности органов и учреждений прокуратуры в определенные периоды²³⁵.

Сделаем обобщающий вывод. Поскольку в предыдущих разделах диссертационного исследования были определены цели и задачи, которые решают органы и учреждения прокуратуры в ходе участия в законотворческой деятельности, то полагаем возможным заключить, поскольку участие органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности в теории прокурорского надзора определяется как самостоятельная функция прокуратуры, ее участие в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является самостоятельным и становится все более приоритетным направлением деятельности современной российской прокуратуры. При этом взаимодействие прокуратуры в ходе ее осуществления с органами исполнительной власти, наделенных полномочиями по разработке основных

²³⁴ Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М.: Городец, 2001. С. 103.

²³⁵ См.: Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М.: Проспект, 2007. С. 116.

нормативных правовых актов, регулирующих вопросы социально-экономической политики государства в субъектах Российской Федерации, способствует усилению ее правозащитной направленности.

2.4. Участие прокуратур иностранных государств в правотворческой и законотворческой деятельности

Полагаем, для того чтобы осветить участие прокуратур иностранных государств в правотворческой деятельности государства и его органов в целом и в законотворческой деятельности в частности, нам следует классифицировать существующие в современном мире органы прокуратуры.

В современный период можно выделить два типа органов прокуратуры (континентальная система) и два типа органов, задачи которых в некоторой мере соответствуют прокурорским (англо-американская система):

1) западно-европейский тип прокуратуры как преимущественно органа государственного обвинения, находящегося в административном подчинении у правительства (страны Западной Европы и их бывшие колонии, страны Восточной Европы, Япония);

2) самостоятельный конституционный орган с широкими полномочиями (большинство стран СНГ, Сербия, Хорватия, Вьетнам, КНР, КНДР, Куба, а также Испания, Португалия и их бывшие колонии);

3) юридические службы правительства в Англии и в большинстве ее бывших колоний;

4) атторнейские службы США²³⁶.

В государствах–участниках СНГ функция участия в правотворческой деятельности кроме России – ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предусмотрена п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре Республики Казахстан, в котором отмечено, что Генеральная прокуратура «участвует в нормотворческой деятельности»; п. 5 ч. 2 ст. 8 Закона о прокуратуре Кыргызской Республики, гласящей, что Генеральная

²³⁶ См.: Додонов В.Н. Прокуратуры стран мира: справочник / под общ. ред. С.П.Щербы. М.: Юрлитинформ, 2006. С.8.

прокуратура «вносит предложения по укреплению правопорядка и совершенствованию законодательства»; ст. 11 Закона об органах прокуратуры Республики Таджикистан «Участие в законотворческой деятельности», закрепившей положение о том, что «Прокурор в ходе осуществления своих полномочий при необходимости совершенствования нормативных правовых актов может обратиться к полномочному субъекту, имеющему право законодательной инициативы, или представить предложения в орган, принявший нормативный правовой акт о принятии, внесении изменений и дополнений или отмене нормативного правового акта», (как видно, содержание данной статьи указывает на то, что участие прокуратуры в правотворческой деятельности связано, прежде всего, с решением задач по совершенствованию правовой базы государства); п. 6 ч. 3 ст. 12 Закона о прокуратуре Республики Туркменистан, указывающей на то, что Генеральная прокуратура «вносит предложения по укреплению правопорядка и совершенствованию законодательства»; п. 9 ст. 4 Закона о прокуратуре Республики Узбекистан, в соответствии с которым одним из основных направлений деятельности прокуратуры является «участие в законотворческой деятельности и работе по повышению правовой культуры в обществе»²³⁷.

Закон Азербайджанской Республики «О прокуратуре» не выделяет участие прокуратуры в правотворческой или законотворческой деятельности в качестве функции или самостоятельного направления, но в Генеральной прокуратуре Республики создан Отдел правового обеспечения, который, являясь научно-практической, нормотворческой структурой, путем подготовки законопроектов и запросов в Конституционный Суд по вопросам дачи разъяснений законов и иных нормативных правовых актов в случаях, требующих правового регулирования, а также для устранения противоречий и пробелов в действующем законодательстве, дачи заключений по представленным проектам законодательных актов и международных

²³⁷ См.: Паитов Д.Р. Участие прокуратур государств – участников СНГ в правотворческой деятельности: сб. статей (по материалам научно-практической конференции молодых ученых АГП РФ от 28.06.2011 г.) // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых. М.:Акад. Ген. прокуратуры Российской Федерации, 2011. С. 78,79.

документов, обеспечивает нормотворческую деятельность Генеральной прокуратуры, подготавливает документы нормативного характера, систематизирует входящие в законодательную систему Азербайджанской Республики и другие, имеющие значение для деятельности прокуратуры нормативные правовые акты, поддерживает в контрольном состоянии фонд нормативных правовых актов, проводит консультационно-разъяснительную работу по законодательству, организует работу научно-практического органа печати прокуратуры – журнала «Прокуратура Азербайджана»²³⁸.

Таким образом, только в законах о прокуратуре России и Таджикистана предусмотрены специальные статьи об участии прокуроров в правотворческой (законотворческой) деятельности, в которых раскрываются цели и содержание данной функции. В других странах Содружества законодатель ограничился лишь указанием на то, что названная деятельность входит в компетенцию органов прокуратуры.

В связи с этим, на состоявшемся 24 ноября 2004 г. в Алматы заседании Координационного совета генеральных прокуроров Содружества был рассмотрен и принят за основу проект модельного закона «О прокуратуре», подготовленный Генеральной прокуратурой Республики Казахстан, глава XIII которого «Участие прокуроров в правотворческой деятельности» состоит из двух статей: ст. 56 «Предмет участия в правотворческой деятельности» и ст.57 «Полномочия прокуроров по участию в правотворческой деятельности». В этих статьях закреплено, что прокуроры в процессе надзорной и иной определенной законом деятельности по обеспечению верховенства Конституции и законов, международных договоров, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства устанавливают несоответствие законов и иных нормативных актов потребностям правового регулирования общественных отношений и в пределах своей компетенции принимают меры к изменению действующих и к принятию новых правовых актов или отдельных норм. При этом в предмет участия прокуроров в правотворческой деятельности входит установление

²³⁸ См.: *Джафаров А.М.* Проблемы реформирования органов прокуратуры Азербайджанской Республики: монография. Баку: Нурлан, 2007. С.92,93.

потребности толкования законов, нечеткое формулирование которых препятствует их точному и единообразному исполнению. При осуществлении функции участия в правотворческой деятельности прокуроры обладают следующими полномочиями.

1. Генеральный прокурор имеет право законодательной инициативы в законодательном органе (Парламенте).

Прокуроры территорий имеют право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе территории. При выявлении потребности совершенствования законодательства прокуратуры территорий вносят предложения об этом с необходимым обоснованием вышестоящему прокурору.

2. Прокурор в пределах своей компетенции вносит в соответствующие органы предложения об изменении, дополнении, отмене или о принятии ими нормативных правовых актов.

3. Прокурор в пределах своей компетенции вносит в соответствующие законодательные (представительные) органы представление о необходимости толкования законов, нечеткое формулирование которых препятствует их точному и единообразному исполнению.

4. Прокурор дает правовое заключение о соответствии Конституции и законам проекта закона или иного нормативного правового акта, представленного субъектом права законодательной инициативы или иным органом, уполномоченным законом. Правовое заключение прокурора может быть выражено также в форме предложений или замечаний по проекту²³⁹.

Конституция Республики Казахстан не предоставила Генеральному прокурору право законодательной инициативы. Вместе с тем возложила на прокуратуру обязанность устранять нарушения конституционной законности во всех ветвях государственной власти и практически во всех сферах государственной и общественной жизни, обеспечивать охрану конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства.

Основной Закон Республики предусмотрел возможность опротестования

²³⁹ См.: Модельный закон о прокуратуре. Принят на 27 Пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // (Постановление от 16.11.2006№27-6).

Генеральным Прокурором законов, противоречащих Конституции. Однако задача нормативного правового оформления полномочий этого вида надзора прокуратуры в определенные организационные и процедурные формы не выполнена до сих пор, что практически сдерживает потенциал прокуратуры по выполнению данной функции.

Наряду с этим, в условиях, когда механизм опротестования противоречащих Конституции законов отсутствует, Генеральная прокуратура активно участвует в рассмотрении всех без исключения законопроектов на их соответствие Конституции. Для этой работы в аппарате Генеральной прокуратуры имеется специальное управление, и все законопроекты проходят тщательную правовую экспертизу во всех основных департаментах и управлениях. Кроме того, соответствующим приказом Генерального прокурора регламентируются вопросы внесения прокурорами предложений по совершенствованию законодательства, подготовки заключений по проектам законов и нормативных правовых актов.

В настоящее время правотворческая деятельность прокуратуры осуществляется в различных формах. Она включает:

1) участие заместителей Генерального прокурора в работе постоянных межведомственных комиссий по вопросам законопроектной деятельности по выработке предложений по совершенствованию законодательства в целом, а также по отраслям законодательства и законопроектной деятельности Правительства, других уполномоченных государственных органов Республики Казахстан;

2) непосредственное участие представителей Генеральной прокуратуры в подготовке законопроектов и предложений по законопроектам, направленным на совершенствование действующего законодательства;

3) проведение правовой экспертизы законопроектов, поступающих в Генеральную прокуратуру на согласование из Правительства, Мажилиса и Сената Парламента;

4) участие в заседаниях рабочих групп, комитетов по обсуждению проектов законов в Парламенте с правом совещательного голоса;

5) ведомственное нормотворчество Генерального прокурора, в частности его приказы, которые конкретизируют положения Конституции. Вместе с тем следует отметить ведомственные приказы иных правоохранительных органов, которые подлежат применению только после их согласования с Генеральным прокурором, а также совместные приказы.

При выявлении несоответствия положений законопроектов нормам Конституции и других законов Республики на всех стадиях законотворческого процесса Генеральная прокуратура вносит замечания и предложения по их устранению. Они вносятся в Правительство, в Комитеты Палат Парламента, рабочие группы, депутатам, непосредственно рассматривающим законопроекты, руководителям Палат Парламента²⁴⁰.

В целях взаимодействия Парламента и Генеральной прокуратуры, в том числе для улучшения совместной работы по совершенствованию законодательства, в штате Генеральной прокуратуры введена должность советника Генерального прокурора Республики Казахстан – представителя Генерального прокурора в Парламенте Республики Казахстан, который поддерживает постоянную связь с Палатами Парламента, их комитетами, депутатами, представителями администрации Президента, премьер-министра и других органов в Парламенте. Ведет определенную работу с депутатами по депутатским запросам Генеральному прокурору. Своевременно информирует руководство Генеральной прокуратуры о сроках и порядке рассмотрения в Палатах Парламента проектов законов, затрагивающих интересы прокуратуры.

Сотрудники Генеральной прокуратуры при рассмотрении законопроектов оценивают их, прежде всего, с точки зрения законности, защиты прав человека и интересов всего государства, как предусмотрено ст. 83 Конституции страны²⁴¹.

Вместе с тем, признавая позитивной постановку вопроса о реализации

²⁴⁰ См.: *Бахтыбаев И.Ж.* Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности: монография / под общ. ред. Р.Т. Тусупбекова. Алматы, 2008. С.298, 299.

²⁴¹ См.: *Досымбекова Р.Ш.* Отдельные вопросы участия органов прокуратуры в правотворческой деятельности: Сб. Правозащитное предназначение органов прокуратуры на современном этапе // Материалы международной научно-практической конференции – 23-24 ноября 2004. Алматы, 2005. С.376, 377.

правотворческой функции прокуратуры и наличие разработанного механизма взаимодействия с законодательным органом страны, целый ряд современных казахстанских ученых – специалистов в области прокурорского надзора подчеркивают, что естественным и необходимым правовым средством укрепления функциональных связей данных органов в интересах обеспечения адекватности правового регулирования общественных отношений явилось бы представление Генеральному прокурору Республики Казахстан права законодательной инициативы²⁴².

Определенный интерес вызывает содержание п.1 ст.26 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре», уполномочивающей органы прокуратуры на толкование норм законов: «При наличии достаточных оснований полагать, что незнание или неправильное понимание законов может повлечь его ненадлежащее применение органом или должностным лицом, либо гражданином, прокурор разъясняет содержание закона, а в необходимых случаях – предусмотренную ответственность за нарушение закона».

Действительно, прокурорское разъяснение является актом официального толкования закона, поскольку это полномочие органов прокуратуры прямо предусмотрено нормой закона. Вместе с тем содержание п. 1 ст. 26 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре» свидетельствует о том, что разъяснение закона на основании этой законодательной нормы может быть адресовано только конкретному органу, должностному лицу или гражданину.

Следовательно, прокурорское разъяснение закона является актом официального казуального толкования закона. Таким образом, органы прокуратуры не обладают полномочиями по официальному нормативному толкованию правовых норм, за исключением, разумеется, тех случаев, когда речь идет об интерпретации подзаконных нормативных правовых актов, принятых самими органами прокуратуры²⁴³.

²⁴² См., напр.: *Бахтыбаев И.Ж.* Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Алматы, 2009. С. 23.

²⁴³ См.: *Даулбаев А.К.* Органы прокуратуры и толкование правовых норм (научно-теоретические основы): Сб. Правозащитное предназначение органов прокуратуры на современном этапе // Материалы международной научно-практической конференции: Алматы, 23-24 ноября 2004г. Алматы, 2005. С. 163, 164.

Обратившись к ст. 9 Закона о прокуратуре Республики Беларусь, можно увидеть, что в соответствии с Конституцией Республики Беларусь Генеральный прокурор обладает правом законодательной инициативы в Верховном Совете Республики Беларусь. Однако согласно ст. 99 Конституции Республики Беларусь право законодательной инициативы принадлежит только Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству. Иными словами, Генеральный прокурор не включен в перечень органов и лиц, наделенных правом законодательной инициативы.

Таким образом, можно заключить, что для прокуратур государств – участников СНГ наиболее актуальной проблемой по-прежнему остается право законодательной инициативы Генерального прокурора. Необходимо особо подчеркнуть, что таким правом, согласно конституциям стран Содружества, генеральные прокуроры не обладают²⁴⁴.

Законодательные полномочия прокуратуры встречаются и в странах «дальнего зарубежья». Например, согласно Конституции Перу 1933 г. в задачи прокуратуры входит осуществление законодательной инициативы и уведомление Конгресса или Президента Республики о пробелах или дефектах в законодательстве. Право законодательной инициативы имеет Генеральный прокурор Бразилии (ст. 61 Конституции). Традиционно это право сохраняется за прокурорами некоторых социалистических стран (ст. 87 Конституции Вьетнама, ст. 86 Конституции Кубы)²⁴⁵.

Так, в соответствии с Конституцией Социалистической Республики Вьетнам Президент, Постоянный Комитет Национального Собрания, Совет Национальностей и постоянные комиссии Национального Собрания, Правительство, Верховный народный Суд, Верховная народная прокуратура, Отечественный фронт Вьетнама и организации, входящие в состав фронта, имеют право вносить законопроекты в Национальное Собрание, но только депутаты Национального Собрания имеют право вносить в Национальное Собрание предложения о принятии законопроекта, а также об изменении или

²⁴⁴ См.: Решетникова Т.А. Правовой статус, функции и полномочия прокуратуры в странах СНГ (сравнительно-правовое исследование) // Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 24.

²⁴⁵ См.: Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом: сравнительное исследование. М.: Норма, 2001. С. 132.

дополнении закона, т.е. обладают правом законодательной инициативы. Порядок представления на рассмотрение Национального Собрания законопроектов и предложений о принятии законов определяется законом.

По Конституции Кубы законодательная инициатива принадлежит: а) депутатам Национальной Ассамблеи Народной Власти; б) Государственному Совету; в) Совету Министров; г) комиссиям Национальной Ассамблеи Народной Власти; д) Национальному комитету Профцентра трудящихся Кубы и национальным руководствам других массовых общественных организаций; е) Народному Верховному Суду по вопросам, относящимся к отправлению правосудия; ж) Генеральной Прокуратуре Республики по вопросам ее компетенции; з) гражданам. В этом случае необходимое требование будет состоять в том, чтобы инициативу осуществляли не менее десяти тысяч граждан, пользующихся правом голоса.

Считается, что впервые прокуратура появилась во Франции в XIV веке в период инквизиционного процесса. Король Филипп IV Ордонансом от 25 марта 1302 г. учредил прокуратуру как орган представительства интересов монарха.

Сфера деятельности королевских прокуроров постоянно расширялась. При этом функции прокуратуры с момента ее возникновения отнюдь не сводились к сфере чисто правовой. Прокурор, как утверждал русский историк В.И.Веретенников, «является в точном и полном смысле глазами короля, через посредничество которых король может следить за правильностью хода всего государственного механизма»²⁴⁶.

Таким образом, в средние века прокурор имел только процессуальные полномочия по подготовке уголовных дел к стадии судебного разбирательства, в XIV в. он исполнял полномочия по защите имущественных интересов короля, в XV в. он уже входил в судебную систему, а во время Великой французской революции в 1789 г. начал защищать интересы широких слоев общества (речь идет о прокуратуре Республики).

Якобинская пирамидальная форма организации прокуратуры Франции в

²⁴⁶Веретенников В.И. Очерки истории Генерал прокуратуры в России доекатеринского времени. Харьков: Адольф Даре, 1915. С. 27.

отправлении правосудия до сих пор продолжает сильно влиять на ее организацию, функционирование и статус²⁴⁷.

В настоящее время, являясь представителем общества при судах, прокуратура должна выражать волю народа в судебных органах, и в современном государстве она выражается принятием законов и избранием правительства. На основании ст. 5 Ордонанса от 22 декабря 1958 г. прокуроры «находятся под руководством и контролем своих иерархических начальников и под властью хранителя печатей, Министра юстиции». Данная структура со свойственной Франции иерархической системой организации позволяет обеспечить единство всех прокуроров, отвечающих при некоторых судебных юрисдикциях за надлежащее применение законов и за контроль за соблюдением общих интересов общества, и называется прокуратурой.

Во Франции прокуратура, состоящая из магистратов, является гарантом личных свобод на конституционном основании (ст. 66 Конституции). К ее функциям относится проведение публичной политики особого рода – уголовной политики. Одной из основных задач прокуратуры является, таким образом, проведение уголовной политики в соответствии с общими директивами Правительства, и с этой целью она должна работать в партнерстве с некоторыми другими органами.

Общая философия участия прокуратуры в этой деятельности предполагает, что она действует в рамках закона и приоритетов, определенных на национальном уровне Министром юстиции, так как он уполномочен по Конституции определять национальную уголовную политику в рамках ориентиров, определенных Правительством²⁴⁸.

Таким образом, можно заключить, что деятельность прокуроров во Франции в основном связана с уголовным производством, но не только с ним, поскольку у магистрата и его помощников, функция которых состоит в обеспечении применения закона, существенная часть работы относится

²⁴⁷ См.: *Басков В.И.* История прокуратуры Российской империи // Вест. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1972. №2. С.3,4.

²⁴⁸ См.: *Статус и полномочия органов прокуратуры России и Франции в уголовном судопроизводстве: пособие (сравнительно-правовое исследование) / под ред. А.Ф. Козусева.* М.: Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации, 2009. С. 35 – 37.

также к области гражданского и торгового права. Кроме того, существует еще одна функция – контроль за дисциплиной представителей всех судебных профессий. Прокуратура – также орган надзора за всеми ведомствами судейского корпуса. По традиции, перед Прокурором республики к тому же поставлена важная задача – охрана общественного порядка. Наконец, в более позднее время – 90-х годах XX века – Прокурор республики стал обязательным, если не сказать основным, партнером городских политиков²⁴⁹.

Изложенное свидетельствует, что прокуратура и прокуроры Франции в последние годы принимают большее участие в решении различного рода острых проблем, стоящих перед государством и обществом в социальной сфере. Обнаружив пробелы и несовершенство в действующем законодательстве, они передают предложения о необходимости совершенствования законов и других нормативных правовых актов Министру юстиции.

В Португалии прокуратура (Ministerio Publico) имеет конституционный статус. Ей посвящена Глава 4 Раздела V «Суды» Основного закона страны. Согласно Конституции (ст.221) в компетенцию прокуратуры входит представительство государства, осуществление уголовного преследования, защита демократической законности и интересов, определяемых законом.

Прокуратура обладает автономией в рамках закона. Более подробно статус и полномочия прокуратуры определены в Законе Португалии о прокуратуре (Estatuio do Ministerio Publico) 1998 года. Согласно Закону о прокуратуре (ст.3), прокуратуре кроме прочих полномочий, подлежит: 1) надзирать за конституционностью нормативных актов; 2) осуществлять консультативные функции в соответствии с настоящим законом; 3) обжаловать какое-либо постановление, когда оно проистекает из сговора между сторонами с целью нарушить закон, или когда оно было вынесено с четким нарушением закона.

²⁴⁹ См.: Шульц П. Функции прокурора республики вне рамок уголовного преследования во Франции: в сб. Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики // Сб. материалов III международного семинара с участием экспертов Совета Европы 22-23 сентября 2004 г.) / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Акад. Ген. Прокуратуры Рос Федерации, 2005. С.12.

По Конституции в Республике Корея действует три ветви власти: исполнительная, законодательная и судебная. Президент Республики Корея, избранный всеобщим, равным, прямым и тайным голосованием, стоит на вершине исполнительной ветви власти. Министерство юстиции входит в состав исполнительной власти (Администрация) и поэтому отделено от судебной власти. Прокуратура Республики Корея находится в ведомстве Министерства (министра) юстиции²⁵⁰.

В качестве юридического советника Правительства корейские прокуроры ответственны за участие в разработке и обсуждении законопроектов, а также за проведение или руководство стратегией судебных тяжб, с которыми связаны центральное правительство или местные власти.

Прокурор, зачисленный в штат Министерства юстиции, выполняет работу государственного юриста в соответствующих управлениях. Прокуроры также выполняют функции юрисконсультантов. В настоящее время более чем в сорока организациях и учреждениях (Парламент, Конституционный Суд), более 70 прокуроров работают в качестве консультантов²⁵¹.

Прокуратура Японии функционирует в системе Министерства юстиции и находится в непосредственном подчинении Министру юстиции. Конституция Японии посвящает прокуратуре только одну строчку: «Прокуроры должны следовать правилам, установленным Верховным судом». Система органов прокуратуры в Японии строго централизована, обеспечена прокурорской иерархией, действующей по инстанциям. В связи с нахождением прокуратуры в системе Министерства юстиции правом участия в правотворческой деятельности, в том числе внесении предложений об изменении законов и других правовых актов, подготовленных в прокуратуре, принадлежит Министерству юстиции.

Органы прокуратуры США отнесены к исполнительной власти, являются их составной частью. Одна из основных обязанностей

²⁵⁰ См.: *Бессарабов В.Г.* Правовые основы организации и деятельности прокуратуры Республики Корея: Сб. научных статей // Актуальные вопросы рос. права. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2009. С. 3 – 5.

²⁵¹ См.: *О месте, роли, компетенции и структуре прокуратуры Республики Корея и прокуратуры Российской Федерации (1-й Российско-Корейский семинар)*. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. С. 77.

Генерального прокурора США – представлять интересы Правительства США в судах, консультировать Правительство по юридическим вопросам, выполнять роль советника Президента по проблемам уголовной политики. Контакты прокуроров США с органами исполнительной власти проявляются в различных формах, в том числе в форме участия в подготовке проектов нормативных актов, их экспертизе или рецензировании; участия в разработке программ борьбы с преступностью и правонарушениями в целом; совместном обсуждении вопросов укрепления законности и правопорядка в стране и в регионах, борьбы с наиболее опасными и распространенными преступлениями и многих других вопросов; обмена информацией, в частности, о состоянии преступности, ее динамике, мерах, в том числе организационных и правовых, предпринимаемых для предупреждения правонарушений и укрепления законности; в консультировании должностных лиц исполнительных органов по правовым вопросам²⁵².

В составе Генеральной прокуратуры США не имеется специального структурного подразделения, отвечающего за поддержание контактов с законодательными органами. Непосредственно с Конгрессом США контактирует Генеральный прокурор США и его заместитель, а также прокуроры, на которых возложено поддержание связей с парламентом. Во всех других прокуратурах как в федеральной, так и на уровне штатов и округов (графств) за поддержание связей с законодательными органами отвечают прокуроры – руководители прокуратур и прокуроры, ответственные за поддержание таких связей. В определенной мере с законодательными органами контактируют все прокуроры.

В Национальной ассоциации окружных прокуроров США и во всех других прокурорских ассоциациях (такие образованы в каждом штате), имеются либо специальные структурные подразделения (отделы, комитеты), либо члены ассоциации, ответственные за поддержание связей с Конгрессом, с парламентами (легислатурами) штатов и с исполнительными органами.

Вместе с тем необходимо отметить, что сама же деятельность

²⁵² См.: *Бессарабов В.Г.* Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран: монография. М.: НИИ Ген. Прокуратуры Рос. Федерации, 2000. С. 26 – 29.

американских и российских прокуроров по поддержанию контактов с законодательными органами, в какой-то мере, схожа.

Как и в Российской Федерации, взаимоотношения прокуроров США с законодательными органами проявляются в их участии в проработке (подготовке) проектов законодательных актов или поправок в действующие акты, либо в проведении экспертиз или рецензировании проектов актов, подготовленных законодательными или другими органами. Органы прокуратуры привлекаются также к разработке как федеральных программ, так и программ штатов, направленных на борьбу с преступностью в целом, либо на борьбу с конкретными наиболее опасными и распространенными видами преступлений.

Нередко свою позицию о необходимости принятия закона или внесения в него поправок прокуроры высказывают через средства массовой информации.

Встречаясь с фактами несовершенства законодательных актов, пробелами в правовом регулировании, а также с противоречиями законов, прокуроры доводят об этом до сведения законодательных органов, воздействуют на депутатов, побуждая их принять соответствующий закон либо внести в него изменения и дополнения (поправки).

По приглашению законодательных органов или по собственной инициативе Генеральный прокурор США, генеральные (главные) прокуроры штатов могут присутствовать на заседаниях Конгресса и легислатур штатов, их палат, комиссий и при необходимости выступать с соответствующими заключениями. Чаще это происходит тогда, когда в парламенте идет обсуждение вопросов или принятие законопроектов, касающихся деятельности прокуратур, их финансирования, а также борьбы с преступностью.

Поддерживая разносторонние связи с законодательными органами на всех уровнях, американские прокуроры получают информацию о законодательной практике, планах работы соответствующих парламентов, процедуре и сроках рассмотрения ими конкретных законов или поправок к

ним и многие другие сведения, необходимые им для работы. С другой стороны, прокуроры при этом активно влияют на законотворческий процесс, способствуя совершенствованию нормативной базы²⁵³.

В Канаде функции Министра юстиции и Генерального прокурора совмещены. На федеральном уровне систему органов, выполняющих ряд функций прокуратуры, возглавляет Министр юстиции Канады, который по совместительству является Генеральным атторнеем Канады. В качестве Министра юстиции Канады он входит в состав правительства, является советником Генерал-губернатора по правовым вопросам, членом Тайного совета Канады, а в роли Генерального атторнея является главным юристом государства. Министр юстиции – Генеральный атторней следит за тем, чтобы государственное управление осуществлялось в соответствии с законом и докладывает Палате общин парламента о соответствии правительственных законопроектов канадской Конституции²⁵⁴. В его обязанности входит регулирование и проведение исковых дел от имени правительства, а также подготовка заключений по различным юридическим вопросам для федеральных министерств и ведомств.

В Англии и Уэльсе исторически никогда не существовало органов прокуратуры. Обвинение в английских судах по большинству дел поддерживалось либо полицией, либо отдельными гражданами, и только по наиболее серьезным преступлениям – ведомством Генерального атторнея. Последний является высшим должностным лицом в государстве в сфере осуществления уголовного преследования. Генеральный атторней назначается Королевой по совету Премьер-министра, является членом парламента и политиком, который должен участвовать в обсуждениях различных вопросов на заседаниях кабинета министров, однако в своей роли Генерального атторнея он действует как независимый юридический консультант правительства²⁵⁵.

²⁵³ См.: Органы прокуратуры Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки (Правовые основы, структура, направления деятельности)/ Винокуров Ю.Е., Козусев А.Ф., Коробейников Б.В., Кузьмина А.И. М.: ИПК РК Ген. Прокуратуры Рос Федерации, 1996. С. 64 – 66.

²⁵⁴ См.: *Додонов В.Н.* Прокуратуры стран мира: справочник / под общ. ред., проф. С.П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2006. С. 100, 101.

²⁵⁵ См.: Там же. С. 56.

Сделаем некоторые выводы. Функция участия органов прокуратуры в правотворческой, в том числе законотворческой деятельности, закреплена в конституциях, законах о прокуратуре и других нормативных правовых актах относительно небольшого количества государств современного мира и не является основной функцией прокуратуры.

В большинстве государств мира в современных условиях в ходе реализации своих основных функций органы прокуратуры оказывают помощь в той или иной мере органам законодательной и исполнительной власти в определении общей стратегии законотворчества и правотворческой деятельности, разработке законопроектов, других нормативных правовых актов и внесении их в установленном порядке, в том числе через Министров юстиции, где прокуратура организационно входит в исполнительную власть, на рассмотрение органов, в компетенцию которых входит их принятие; в процессе осуществления своей деятельности выявляют пробелы, противоречия и иные проявления несовершенства правового регулирования различных видов общественных отношений.

Одной из особенностей полномочий Генерального прокурора (Генерального атторнея) США и подчиненных ему подразделений Министерства юстиции, прокуроров (атторнеев) является консультирование Правительства по юридическим вопросам. Действуя как юрисконсульт Правительства, Генеральный прокурор (атторней) отвечает на официальные запросы Президента США и руководителей федеральных министерств и ведомств, давая официальные толкования правовых норм, применяемых в конкретных ситуациях.

Европейский прокурор (континентальная система) традиционно рассматривался не как юридический агент правительства, а как служитель закона, первоначально, как во Франции, в средние века выступающий от имени короля, а затем – от имени государства. Если первоначально его основной функцией было осуществление уголовного преследования, то в дальнейшем объем выполняемых им функций расширился, в том числе включая участие в законотворческой и правотворческой деятельности.

Особенно отчетливо эта тенденция проявилась в Российской Империи, СССР, Российской Федерации и других государствах – участниках СНГ (Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Республике Таджикистан, Республике Туркменистан, Республике Узбекистан) и имеет тенденцию своего дальнейшего развития; а также в Португалии и других странах Западной Европы, Азии и Латинской Америки, США²⁵⁶.

Все это свидетельствует о необходимости использования накопленного в иностранных государствах положительного опыта участия прокуратуры в правотворческой и законотворческой деятельности, в том числе осуществления прокурорами ряда иностранных государств консультирования по правовым вопросам представителей законодательной и исполнительной власти, участвующих в той или иной мере в правотворческой деятельности своих стран. Для этого следует внести в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» соответствующее дополнение.

При внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» включить в него специальную главу «Участие в правотворческой деятельности», в которой в специальных статьях закрепить участие прокуратуры в правотворческой (законотворческой) деятельности и полномочия прокуроров по участию в правотворческой и законотворческой деятельности на федеральном уровне, в органах законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации.

²⁵⁶ Паитов Д.Р. Участие прокуратур иностранных государств в правотворческой деятельности // Вест. Акад. Ген. прокуратуры Российской Федерации 2011. № 5 (25). С. 37,38.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современный этап развития нашего общества и государства вызывает настоятельную потребность в том, чтобы понять и объективно оценить происходящие в Российской Федерации процессы, связанные с деятельностью прокуратуры по выполнению ею всего объема функций, установленных федеральными законами в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Это требует не только научного анализа законодательства и практики деятельности прокуратуры, но и разработки теоретических положений, соответствующих наиболее верному решению отмеченных проблем.

Поэтому, с нашей точки зрения, исследование вопросов участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является очень актуальным, так как это проблема, имеющая важное научное и практическое значение до сих пор не являлась предметом самостоятельного диссертационного научного исследования.

В представленной диссертации в соответствии с целями и задачами исследования рассмотрены основные проблемные вопросы, связанные с участием прокуроров в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В работе дан краткий исторический очерк развития участия российской прокуратуры в правотворческой, а также в законотворческой деятельности, рассмотрен порядок её осуществления органами прокуратуры (и органов,

выполняющих с прокуратурой аналогичные функции), в ряде иностранных государств.

С учетом сложившегося положения дел и особенностей осуществления прокурорами законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации на современном этапе сделаны выводы и предложения в соответствии с темой исследования, в том числе следующие.

1. Дано авторское определение понятия «Участие прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации» как осуществляемую в пределах своих полномочий с соблюдением принципов законотворчества деятельность прокуратуры (прокуроров), направленную на установление соответствия разрабатываемых, принимаемых и действующих законов потребностям правового регулирования общественных отношений в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства и других целей этой деятельности, характерных для участия прокуроров в законотворчестве в субъектах Российской Федерации, путем внесения в законодательные (представительные) и исполнительные органы и другие органы, обладающие правом законодательной инициативы соответствующего уровня, предложений о принятии, об изменении, о дополнении или отмене законов субъектов Российской Федерации, в том числе с использованием прокурорами предоставленного им права законодательной инициативы.

2. Определены мотив, основные цели и задачи участия прокуратуры и прокуроров в законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Определены общие цели этой деятельности: 1) обеспечение верховенства закона; 2) обеспечение и укрепление законности; 3) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина; 4) обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

Указаны специальные цели участия прокуратур субъектов Российской Федерации

Федерации в законотворческой деятельности: обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов; обеспечение соответствия законов принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации; способствование становлению единого правового пространства на территории Российской Федерации; обеспечение единства правовой политики, реализуемой Генеральной прокуратурой Российской Федерации; участие в формировании системы нормативных правовых актов, обеспечивающих надлежащий уровень правового регулирования общественных отношений в субъекте Российской Федерации; обеспечение эффективной реализации проводимых реформ; конкретизация федеральных законов и иных нормативных актов федеральных органов государственной власти в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с учетом нормативно определенных прав субъекта Российской Федерации; участие в правовой регламентации тех сторон экономической, социальной и политической жизни субъекта Российской Федерации, регулирование которых выходит за пределы исключительного ведения Российской Федерации и ее совместного с субъектами Российской Федерации ведения.

Определено, что задачи по участию прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть условно разделены на три вида, или уровня, а именно: общие, специальные и частные. Они находятся в иерархической зависимости и подчиненности. Решение частных задач обуславливает решение специальных задач в этой сфере общественных отношений и подчинено ему. Успешное же разрешение специальных задач, в свою очередь, подчинено решению общих задач.

В качестве примера специальных задач в работе выделены:

- 1) инициирование разработки и принятия законодательных актов субъектов Российской Федерации, предусмотренных действующими федеральными законами;

2) предотвращение издания органами государственной власти субъекта Российской Федерации правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и иному федеральному законодательству;

3) всемерное содействие населению регионов субъектов Российской Федерации в реализации установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

4) устранение и всемерное снижение влияния местнических интересов, противоречащих потребностям индивида, общества и государства;

5) определение статуса государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений;

6) противодействие участниками законотворческой деятельности интересам структур, связанных с незаконными националистическими и криминальными кругами, и всемерное противодействие преступности.

3. Вывод о том, что при участии в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации прокуратура и осуществляющие ее прокуроры руководствуются: 1) общими принципами, такими как: принцип законности, принцип единства и централизации, принцип независимости, принцип обязательности исполнения требований прокурора, предметный принцип, принцип гласности; 2) специальными принципами: демократизм законотворческой деятельности, гуманизм законотворческой деятельности, справедливость законотворчества, системный подход, плановость законотворческой деятельности, научная обоснованность, профессионализм законотворческой деятельности, ресурсная и иная обеспеченность законотворческой деятельности, системность законотворчества, принцип исполнимости; 3) специфическими принципами законотворческой деятельности в субъекте Российской Федерации: сбалансированности законотворческой деятельности в субъекте

Российской Федерации, нормативной урегулированности законодательства в субъекте Российской Федерации, эффективности и реальной исполняемости законов субъектов Российской Федерации, максимального учета интересов соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом законодательно закрепленных прав и интересов Российской Федерации в целом.

3. Авторское определение предмета и объекта участия прокуратуры в законодательской деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Дано авторское определение понятия «Форма участия прокуратуры (прокуроров) в законодательской деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и определены основные формы участия прокуроров в законодательской деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, к которым отнесены:

мониторинг законодательных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

подготовка правовых заключений на проекты законов субъектов Российской Федерации, поступающих в прокуратуру;

изучение и внесение изменений в планы законодательской деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации;

участие прокуроров в подготовке проектов законов субъектов Российской Федерации, в том числе в заседаниях рабочих групп по разработке проектов законов, заседаниях комитетов и комиссий органов законодательной (представительной) и исполнительной власти;

представление инициативных проектов законов в законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы, предоставленной прокурорам субъектов Российской Федерации, либо направление проектов в органы, обладающие таким правом;

подготовка и внесение в органы государственной власти субъектов Российской Федерации предложений об изменении, дополнении, отмене или необходимости принятия новых по предмету регулирования законов (без внесения инициативного проекта);

участие в заседаниях законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с обсуждением проектов законов и их принятием;

дача разъяснений законодательства депутатам по правовым вопросам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, а также представителям исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обладающим правом законодательной инициативы.

5. Положение о том, что поскольку в теории прокурорского надзора и прокурорской деятельности участие прокуратуры в правотворческой деятельности определяется как самостоятельная функция прокуратуры, её участие в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является самостоятельным и становится все более приоритетным направлением деятельности современной российской прокуратуры. При этом взаимодействие прокуратуры в ходе её осуществления с органами исполнительной власти, наделенных полномочиями по разработке основных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы социально-экономической политики государства в субъекте Российской Федерации, способствует усилению её правозащитной направленности.

6. Вывод о том, что участие прокуроров в законотворческой деятельности присуще российской прокуратуре на всех этапах её деятельности, начиная с учреждения в 1722 г. и до настоящего времени. При этом объем и содержание полномочий прокуроров по участию в законотворчестве изменялись в зависимости от места и роли прокуратуры в государственном механизме на соответствующем этапе развития государства и общества.

Особенно отчетливо в последние годы тенденция расширения участия органов прокуратуры в правотворческой и законотворческой деятельности проявилась и в других государствах – участниках СНГ (Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Республике Таджикистан, Туркменистане, Республике Узбекистан), а также в Португалии и других странах Западной Европы, Азии и Латинской Америки, США, что свидетельствует о необходимости продолжения разработки отечественными учеными теоретических, правовых и организационных основ её осуществления и, в случае необходимости, использования практики деятельности прокуратур иностранных государств в этой сфере правовых отношений.

7. Определено, что мониторинг законодательных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в современных условиях является одной из основных организационных форм участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

предметом мониторинга, проводимого органами прокуратуры, является состояние законности в правотворческой деятельности и правоприменительной практике;

осуществление прокуратурой мониторинга служит необходимым условием участия её в реализации правотворческой функции прокуратуры;

эта деятельность органов прокуратуры представляет собой часть общегосударственной системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики;

мониторинг позволяет существенно повысить эффективность деятельности прокуратуры и является одним из важных её направлений;

выполнение прокурорами такой работы требуется на стадиях выявления потребности в правовом регулировании общественных отношений, подготовки, принятия и применения нормативных правовых актов.

8. Определена необходимость дальнейшей разработки нормативной

правовой основы проведения органами прокуратуры правового мониторинга, в том числе диссертант предложил подготовить и утвердить приказом Генерального прокурора Российской Федерации инструкцию по проведению органами прокуратуры Российской Федерации мониторинга состояния законности в правотворческой деятельности и правоприменительной практике, в которой детализировать систему показателей; методы сбора, обобщения, анализа и оценки сведений; форму, структуру и порядок использования итоговых документов; права, обязанности, ответственность и взаимодействие осуществляющих мониторинг должностных лиц и подразделений.

9. Кроме того, автор внес еще ряд предложений, в том числе следующих:

для повышения качества регионального законотворчества по специальной общероссийской программе следует проводить подготовку как депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и иных лиц, в том числе прокурорских работников, принимающих участие в этой деятельности;

в целях повышения эффективности результатов участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти, необходимо проводить эту работу гласно, с широким использованием возможностей средств массовой информации, что будет способствовать привлечению к ее проведению институтов гражданского общества, широких слоев населения, которые, кроме того, они будут осуществлять контроль за этой деятельностью;

для упрочения роли органов прокуратуры при осуществлении консультирования по правовым вопросам представителей органов, обладающих правом законодательной инициативы и правом принятия нормативных правовых актов в Генеральной прокуратуре Российской Федерации необходимо проводить последовательную и целенаправленную работу по обобщению опыта этой деятельности, с обязательным

подключением к исследованиям ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ряда других предложений.

10. Исследовав состояние организации и деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере, тенденции развития законодательства, регулирующего участие прокуратуры и прокуроров в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, автор диссертационного исследования предложил внести ряд изменений и дополнений в действующее законодательство. При этом на защиту нами вынесено только ряд предложений, поскольку некоторые из них требуют своего более углубленного обоснования.

Сделанные в ходе исследования многочисленные выводы и высказанные предложения по совершенствованию участия прокуроров в законотворческой деятельности не претендуют на исчерпывающее разрешение всех вопросов, касающихся данной темы, однако их обсуждение и внедрение, как представляется, будет способствовать совершенствованию деятельности органов прокуратуры при осуществлении ею иных функций и направлений ее деятельности. В то же время они свидетельствуют, на наш взгляд, как об актуальности, так и о недостаточной разработанности темы.

В процессе работы выявились все новые и новые ее аспекты, которые в своем большинстве оказались слабо изучены. На наш взгляд, данная проблема не может быть полностью решена одним диссертационным исследованием. Это может быть частью процесса, который должен быть решен только общими усилиями ученых, законодателей и практиков. Для автора изложенные выводы и предложения являются также убедительным свидетельством правильности выбора темы диссертационного исследования и основой разработки программы дальнейшей научной работы.

Список использованной литературы

I. Международные правовые акты

1. Венская конвенция о праве международных договоров [Текст] // Международное публичное право. - М., - 1996.

2. Всеобщая декларация прав человека [Текст]: [принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г.] // Рос. газ. - 1995. - 5 апр.

3. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213 «О нормативных правовых актах» [Текст] // Ведомости Парламента РК. - 1998. - № 2,3. - Ст. 25.

4. Международный пакт о гражданских политических правах [Текст] // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1976. - № 17. – Ст. 291.

5. Модельный закон о прокуратуре [Текст]: [принят на 27 Пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств; Постановление № 27-6 от 16 ноября 2006 года.

6. Устав Организации Объединенных Наций [Текст] // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Выпуск XII. - М., - 1956.

II. Законы и иные нормативные правовые акты

7. Конституция Российской Федерации [Текст]: [принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.] // СЗ РФ. – 2009. № 4. – Ст. 445.

8. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики [Текст] // СУ РСФСР. - 1918. - Ст. 582.

9. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики [Текст] // СУ РСФСР. - 1925. - № 30. – Ст. 218.

10. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики [Текст] // СУ РСФСР. - 1937. - № 2. – Ст. 247.

11. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. 1977 [Текст] // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета СССР. - 1977. - № 41. – Ст. 617.

12. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. 1978 [Текст] // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1978. - № 15. – Ст. 407.

13. Судебные уставы 20 ноября 1864 года [Текст] // СПб., 1866.

14. Об учреждении Прокуратуры Союза ССР [Текст]: постановление Центрального Избирательного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР // СЗ СССР. - 1933. - № 40. – Ст. 239.

15. Об образовании НКЮ СССР [Текст]: постановление Центрального Избирательного Комитета и Совета Народных Депутатов СССР // СЗ СССР. - 1936. - № 401. – Ст. 238.

16. О государственном суверенитете РСФСР [Текст]: декларация I Съезда народных депутатов РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1990. - № 2. – Ст. 22.

17. О прокуратуре Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета Рос. Федерации. - 1992.- № 8. – Ст. 366.

18. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. - 1994. - № 2. – Ст.74.

19. О Конституционном Суде Российской Федерации [Текст]: федер. конст. закон от 21 июля 1994 г. № 1- ФКЗ // СЗ РФ. - 1994.- № 13. - Ст. 1447.

20. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» [Текст]: федер. закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ // СЗ РФ. - 1995. - № 47. –Ст. 4472.

21. О международных договорах Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. - 1995. - № 29. – Ст. 2757.

22. О судебной системе Российской Федерации [Текст]: федер. конст.

закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. - 1997. - № 1. - Ст. 1.

23. О Правительстве Российской Федерации [Текст]: федер. конст. закон от 17 декабря 1997 г. № 2 – ФКЗ // СЗ РФ. - 1997. - № 51. - Ст. 5712.

24. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [Текст]: федер. закон // СЗ РФ. - 1999. - № 1. – Ст. 136.

25. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации [Текст]: федер. закон // СЗ РФ. - 1999. - № 26. - Ст. 3176.

26. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 16 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. - 1999. - № 42. – Ст. 5005.

27. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Текст]: федер. закон // СЗ РФ. - 2000. - № 32. - Ст. 3330.

28. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Текст]: федер. закон // СЗ РФ. - 2003. - № 31. - Ст. 3205.

29. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. - 2003. - № 40. – Ст. 3822.

30. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Текст]: федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. - 2009. - № 29. – Ст. 3608.

31. О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Текст]: федер. закон от 17 июля 2009 г. № 171-ФЗ // СЗ РФ. - 2009. - № 29. - Ст. 3608.

32. Конституция Кабардино-Балкарской Республики [Текст]: принята Парламентом КБР 01.09.1997 г. (ред. от 26.07.2010).

33. Устав (Основной закон) Вологодской области от 14 сентября 1995 г.

[Текст]: с изменениями и дополнениями // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып.3. - М., - 1997.

34. Устав (Основной закон) Калининградской области [Текст] // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып.3. - М., - 1997.

35. Устав (Основной закон) Костромской области [Текст] // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып.3. - М., - 1997.

36. Устав (Основной закон) Курской области [Текст] // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып.3. - М., - 1997.

37. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов Федеральных органов исполнительной власти [Текст]: [утв. Указом Президента Рос. Федерации от 23 мая 1996 г.] // СЗ РФ. - 1996. - № 22. – Ст. 2663.

38. О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд [Текст]: [утв. Указом Президента Рос. Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305] // СЗ РФ.- 1995. - №13. - Ст.1756.

39. О мерах по противодействию коррупции [Текст]: [утв. Указом Президента Рос. Федерации от 19 мая 2008 г. № 815] // СЗ РФ. - 2008. - №21. - Ст. 2429.

40. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Текст]: постановление Правительства Рос. Федерации от 13 августа 1997 г. // СЗ РФ. - 1997. - № 3. - Ст. 3895.

41. О совершенствовании организации исполнения Федеральных законов [Текст]: постановление Правительства Рос. Федерации от 11 ноября 2002 г. // СЗ РФ. - 2002. - № 46. - Ст. 4582.

42. О проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания – (Курултая) Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» [Текст]: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18.07.2003 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. -

2003. - № 5.

43. О проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы [Текст]: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8 -П // СЗ РФ. - 2004. - № 18. - Ст. 1833.

44. Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации [Текст]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 9 августа 1996 г. № 47.

45. О недостатках в работе по выполнению приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 09 августа 1996 г. № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации» [Текст]: указание Генерального прокурора Рос. Федерации от 20 декабря 1996 г. № 75/22.

46. Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации [Текст]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 18 июля 1997 г. № 42 // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации – М., 1999.

47. Об организации прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации в связи с постановлением Конституционного Суда Рос. Федерации от 16 мая 1998 г. [Текст]: указание Генерального прокурора Рос. Федерации от 8 июня 1999 г. № 26/7.

48. О недостатках в организации работы по надзору за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации [Текст]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 23 июля 1998 г. № 47.

49. Об организации международного сотрудничества прокуратуры Российской Федерации [Текст]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 03 августа 1998 г. № 50 // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. - М., 1999.

50. Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах [Текст]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 5 июня 2000 г. № 98.

51. О некоторых вопросах участия прокуроров в арбитражном процессе, связанных с принятием и введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [Текст]: информ. письмо

Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 28 августа 2002 г.

52. О состоянии прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов [Текст]: информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 28 ноября 2002 г.

53. Об организации прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству конституций и уставов субъектов Российской Федерации в связи с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 года № 13-П [Текст]: указание Генерального прокурора Рос. Федерации от 10 сентября 2003 г. № 36/7.

54. О систематизации законодательства в органах прокуратуры [Текст]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 19 апреля 2004 г. № 9.

55. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления [Электронный ресурс]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144. - Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «Гарант».

56. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления [Электронный ресурс]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 02 октября 2007 г. № 155. – Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «Гарант».

57. Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Текст]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 17 апреля 2008 г. № 67 // Законность. - 2008. - № 7.

58. О состоянии законности, нарушениях и недостатках в организации прокурорского надзора в сфере регионального и муниципального нормотворчества [Текст]: информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 28 августа 2008 г.

59. Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению [Текст]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 10 сентября 2008 г. № 182 // Законность. - 2008. - № 10.

60. Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления [Электронный ресурс]: приказ Генерального

прокурора Рос. Федерации от 24 ноября 2008 г. № 243. - Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «Гарант».

61. Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 12 марта 2009 г. № 67 . - Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «Гарант».

62. О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации [Текст]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 23 октября 2009 г. № 341 // Законность. – 2010. - №1.

63. О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» [Электронный ресурс]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 23.12. 2009 № 395. - Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «Гарант».

64. О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» и в Положение, утвержденное этим приказом [Текст]: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 06 февраля 2013 г.

III. Монографии, книги, учебники, пособия

65. *Авакьян С.А.* Общественный фактор в законодательстве: некоторые проблемы и размышления [Текст]: сб. Избранные статьи. Размышления конституционалиста / С.А. Авакьян. - М.: «Издательский дом РоЛиКс», 2010.

66. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права [Текст]: учеб. курс: в 2 т. / С.С. Алексеев. - Т.2. - Свердловск, 1973.

67. *Алексеев С.С.* Общая теория права [Текст]: учеб. курс: в 2 т. / С.С. Алексеев. - Т.2. - М.: Юрид.лит., 1982.

68. *Алексеев С.С.* Государство и право: Начальный курс [Текст] / С.С. Алексеев - М.: Юрид.лит., 1993.

69. *Алексеев А.И., Ястребов В.Б.* Профессия – прокурор (Введение в юридическую специальность) [Текст] / А.И. Алексеев, В.Б. Ястребов. - М.:

Изд.Группа «Юристъ», 1998.

70. *Бабаев В.К.* Теория советского права в конспектах лекций и схемах [Текст] / В.К. Бабаев. – Горький: Изд-во ГВШ МВД СССР, 1990.

71. *Баглай М.Н.* Конституционное право Российской Федерации [Текст]: учеб. / М.Н. Баглай. - М.: Издательская группа НОРМА-Инфра-М, 1998.

72. *Басков В.И.* Прокурорский надзор в СССР [Текст]: учеб. / В.И. Басков. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1991.

73. *Басков В.И.* Прокурорский надзор [Текст]: учеб. для вузов / В.И. Басков. - М.: БЕК, 1995.

74. *Басков В.И.* Курс прокурорского надзора [Текст]: учеб. / В.И. Басков. - М.: ЗЕРЦАЛО, 1998.

75. *Бахтыбаев И.Ж.* Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности [Текст]: моногр. / И.Ж. Бахтыбаев; под общ. ред. Р.Т. Тусупбекова. - Алматы, 2008.

76. *Бачило И.Л.* Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации [Текст] / И.Л. Бачило. - М.: Юрид.лит., 1976.

77. *Беляев И.Д.* История русского законодательства [Текст] / И.Д. Беляев. - СПб.: Лань, 1999.

78. *Берензон А.Д., Мелкумов В.П.* Работа по общему надзору [Текст]: вопр. общ. метод. / А.Д. Берензон, В.П. Мелкумов. – М.: Юрид.лит., 1974.

79. *Бессарабов В.Г.* Прокуратура и контрольные органы России [Текст]: моногр. / В.Г. Бессарабов. - М.: НИИ ГП РФ, 1999.

80. *Бессарабов В.Г.* Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран [Текст]: моногр. / В.Г. Бессарабов. - М.: НИИ ГП РФ, 2000.

81. *Бессарабов В.Г., Хуторецкий Р.Б.* Участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности [Текст]: моногр. / В.Г. Бессарабов, Р.Б. Хуторецкий. - М.: ИД «Камерон», 2006.

82. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор [Текст]: учеб. / В.Г. Бессарабов. - М.: Проспект, 2007.

83. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор [Текст]: учеб. / В.Г. Бессарабов. - М.: Велби Проспект, 2008.

84. *Брауде И. Л.* Очерки законодательной техники [Текст] / И.Л. Брауде.

- М.: Юрид.лит., 1956.

85. *Буцковский Н.А.* Очерки судебных порядков по уставам 20 ноября 1864г. [Текст] / Н.А. Буцковский. - СПб.: Тип. Скарятин, 1874.

86. *Буше Сильнье Ф.* Практический словарь гуманитарного права [Текст]: пер. с фр. Е.Кирпичниковой. / Сильнье Ф. Буше. - М., 2004.

87. *Васильев В.И.* Законодательные органы субъектов Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы [Текст] / В.И. Васильев, А.В. Павлушкин, А.Е. Постников. - М.: Городец, 2001.

88. *Венгеров А.Б.* Теория государства и права [Текст]: учеб. / А.Б. Венгеров. - М.: Омега-Л, 2007.

89. *Веретенников В.И.* Очерки истории Генерал прокуратуры в России доекатерининского времени [Текст] / В.И. Веретенников. - Харьков: Тип. «Адольф Даре», 1915.

90. *Викторов И.С.* Полномочия прокурора по выявлению нарушений закона и применению правовых средств реагирования на выявленные правонарушения [Текст]: метод. рекомендации / И.С. Викторов. – М.: Интел-Синтез, 2004.

91. *Винокуров Ю.Е.* Прокурорский надзор [Текст]: учеб. / Ю.Е. Винокуров. - М.: Юрайт-М, 2001.

92. *Галузо В.Н.* Систематизация законодательства в России. Историко-правовые исследования [Текст]: моногр. / В.Н. Галузо. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.

93. *Глебов А.Б.* К вопросу о функциях прокурорского надзора [Текст]: сб. «Проблемы прокурорского надзора» / А.Б. Глебов. - М.: Наука, 1972.

94. *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе [Текст] / В.М. Горшенев. - М.: Юрид.лит., 1972.

95. *Градовский А.Д.* Высшая администрация России XVIII столетия и генерал прокуроры [Текст] / А.Д. Градовский. - СПб., 1986.

96. *Грачева Ю.В.* Судейское усмотрение в применении уголовно-правовых норм: проблемы и пути их решения [Текст]: моногр. / Ю.В. Грачева. - М., 2011.

97. *Григорьева Н.В.* Прокурорский надзор [Текст]: учеб. пособие / Н.В. Григорьева. - М.: ИНФРА-М, 2003.

98. *Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яншин В.Н., Калинин В.Н.* Прокурорский надзор [Текст]: учеб. / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яншин, В.Н. Калинин. - М.: Эксмо, 2006.

99. *Гузнов А.Г., Кенненов А.А., Рождественская Т.Э.* Современный законодательный процесс: Основные институты [Текст] / А.Г. Гузнов, А.А. Кенненов, Т.Э. Рождественская. – Смоленск: Траст-Имаком, 1995.

100. *Давид Рене.* Основные правовые системы современности [Текст] / Рене Давид. - М.: Прогресс, 1988.

101. *Давидович А.М.* Самодержавие в эпоху империализма. (Классовая сущность и эволюция абсолютизма в России) [Текст] / А.М. Давидович. - М.: Наука, 1975.

102. *Давыденко Л.М.* Цели, задачи, функции и основные направления деятельности органов прокуратуры [Текст]: в сб.: Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества / Л.М. Давыденко. - М., 1990.

103. *Даев В.Г., Маршунов М.Н.* Основы теории прокурорского надзора [Текст] / В.Г. Даев, М.Н. Маршунов. – Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1990.

104. *Дайси К.* Основы Государственного права Англии [Текст] / К. Дайси - СПб.: тип. Изд-ва И.Д. Сытина, 1987.

105. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка [Текст]: в 4 т. / В.И. Даль. -Т.4. - М.: Русский язык, 1999.

106. *Денисов А.И.* Советское государство. Возникновение, развитие, сущность, функции [Текст] / А.И. Денисов. - М.: Наука, 1967.

107. *Джафаров А.М.* Проблемы реформирования органов прокуратуры Азербайджанской Республики [Текст]: моногр. / А.М. Джафаров. – Баку: «Нурлан», 2007.

108. *Додонов В.Н., Крутских В.Е.* Прокуратура в России и за рубежом: сравнительное исследование [Текст] / В.Н. Додонов, В.Е. Крутских. - М.: Норма, 2001.

109. *Додонов В.Н.* Прокуратуры стран мира [Текст]: справочник / под общ. науч. ред. докт. юрид. наук, проф. С.П. Щербы. - М.: Юрлитинформ,

2006.

110. *Дудин Н.П.* Участие прокурора в правотворческой деятельности / [Текст]: учеб. пособие. / Н.П. Дудин, И.А. Захарова. СПб.: Санкт-Петербургский юрид. ин-т (филиал) Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 45,46.

111. *Евдокимов В.Б., Алексеев А.И., Побережная И.А.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе [Текст]: науч. метод. пособие / В.Б. Евдокимов, А.И. Алексеев, И.А. Побережная. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2009.

112. *Ерошкин Н.П., Куликов Ю.В., Чернов А.В.* История государственных учреждений России до Великой Октябрьской Социалистической революции [Текст] / Н.П. Ерошкин, Ю.В. Куликов, А.В. Чернов. - М.: Московский государственный историко-архивный институт, 1962.

113. *Жидких А.А.* Правовые и организационные проблемы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции [Текст]: моногр. / А.А. Жидких. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010.

114. *Жидких А.А.* Правотворчество. Законность. Прокуратура [Текст]: моногр. / А.А. Жидких. - М.: Юрлитинформ, 2010.

115. *Забарчук Е.Л., Саломаткин А.С.* Участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [Текст] / Е.Л. Забарчук, А.С. Саломаткин. - М.: Изд. СФ РФ, 2009.

116. Законодательная власть в российском Черноземье. Деятельность, структура, состав [Текст]. - М.: Русский путь, 1997.

117. Законодательная техника [Текст]: научно-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. - М.: Городец, 2000.

118. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии [Текст]: научно-практ. пособие / отв. ред. докт. юрид. наук проф. Р.Ф. Васильев. - М.: Юриспруденция, 2000.

119. Законотворчество в Российской Федерации [Текст]: научно-практ. и учеб. пособие / под ред. А.С. Пиголкина. - М.: Формула права, 2000.

120. *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Тайные советники империи. Российские прокуроры. XIX век. [Текст] / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов. - М.:

РОССПЭН, 1995.

121. *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Под сенью русского орла. Российские прокуроры. Вторая половина XIX - начало XX в. [Текст] / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов. – М.: РОССПЭН, 1996.

122. *Исаев А.И.* История государства и права России [Текст]: учеб. / А.И. Исаев. - М., 1994.

123. *Исаев И.А.* История государства и права России [Текст]: учеб. / И.А. Исаев. - М.: Юристъ, 2006.

124. *Капинус О.С., Казарина А.Х., Иншаков С.М., Тищенко В.Н.* Анализ состояния законности и правопорядка в Российской Федерации [Текст]: метод. рекомендации / О.С. Капинус, А.Х. Казарина, С.М. Иншаков, В.Н. Тищенко. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2009.

125. *Карпец И.И.* Преступность: иллюзии и реальность [Текст] / И.И. Карпец. - М.: Российское право, 1992.

126. *Керимов Д.А.* Законодательная техника [Текст] / Д.А. Керимов. - М.: Ин-т государства и права РАН, 1998.

127. *Керимов Д.А.* Культура и техника в уголовном правотворчестве [Текст] / Д.А. Керимов. - Тюмень, 1998.

128. *Ключевский В.О.* Собр. Соч. [Текст]: Т.4. / В.О. Ключевский. - М.: Изд-во социально-экономической лит-ры, 1958.

129. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права [Текст] / С.А. Комаров. - М.: Юрайт, 1995.

130. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст]: учеб. / под ред. Б.А. Страшуна. - М.: БЕК, 1998.

131. *Кравец И. А.* Конституционализм и российская государственность в начале XX века [Текст]: учеб. пособие / И.А. Кравец. - М.: ЮКЭА, 2000.

132. Краткая философская энциклопедия [Текст]. - М.: Прогресс, 1984.

133. *Кругликов Л.Л., Спиридонова О.Е.* Юридические конструкции и символы в уголовном праве [Текст] / Л.Л. Кругликов. - СПб., 2005.

134. *Курашвили Б.П.* Очерк теории государственного управления [Текст] / Б.П. Курашвили. - М.: Наука, 1987.

135. *Лазарев В.В.* Общая теория государства и права [Текст]: учеб. для ВУЗов., 3-е изд., испр. и доп. / В.В. Лазарев. - М.: Юристъ, 2001.
136. *Лазарев В.В., Липень С.В.* Теория государства и права [Текст]: учеб. для ВУЗов. / В.В. Лазарев, С.В. Липень. - М.: Спарк, 2004.
137. *Ленин В.И.* Собр. Соч. [Текст]: Т.37. / В.И. Ленин.- Госполитиздат: Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, 1961-1965.
138. *Лукьянова Е.А.* Закон как источник советского государственного права [Текст] / Е.А. Лукьянова. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1988.
139. *Макеев В., Лаговнер Н.* На страже революционной законности [Текст]: очерки работы прокуратуры РСФСР за 1922-1925 г.г. / В. Макеев, Н. Лаговнер. - М., 1926.
140. *Мальцев Б.А.* Слово о законе [Текст] / Б.А. Мальцев. - Томск, 2000.
141. *Маньков А.Г.* Законодательство и право России второй половины XVII в. [Текст] / А.Г. Маньков. - СПб., 1998.
142. Марксистско – ленинская общая теория права и государства: основные институты и понятия [Текст] / под ред. А.С. Алексеева. - М.: Юрид.лит., 1970.
143. Марксистско-ленинская общая теория социалистического государства [Текст] / под ред. А.С. Алексеева. - М.: Юрид.лит., 1972.
144. Марксистско-ленинская философия [Текст]: учеб. пособие. – М., 1996.
145. *Маршунов М.Н.* Комментарии к закону «О прокуратуре Российской Федерации» [Текст]: науч.-практ. рекомендации / М.Н. Маршунов. - М., СПб., 1998.
146. Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов. М.: Юрид.лит., 1990.
147. *Мелкумов В.Г.* Деятельность прокуратуры: функции, задачи, основные направления, стадии [Текст] / В.Г. Мелкумов. - Свердловск, 1981.
148. *Метшин И.Р.* Правовая система республики в составе Российской Федерации [Текст] / И.Р. Метшин. - М.: НОРМА, 2002.
149. *Миронов А.Н.* Административные процедуры технологии

подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти [Текст]: монография / под. общ. ред. А.С.Дугенца.- Владимир: Транзит-ИКС, 2012.

150. *Морозова Л.А.* Теория государства и права [Текст]: учеб. изд. 2-е, перераб. и доп. / Л.А. Морозова. - М.: Эксмо, 2007.

151. *Надев Р.К.* Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы [Текст] / Р.К. Надев. - М.: Издание Государственной Думы, 1997.

152. Настольная книга прокурора [Текст] / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус, науч. ред. А.Ю. Винокуров. - М.: Издательство Юрайт, 2012.

153. Научные основы советского правотворчества [Текст]. / Гаврилов О.А., Колдаева Н.П., Пиголкин А.С., Поленина С.В. / отв. ред. Халфина Р.О. - М.: Наука, 1981.

154. *Нишиц А.* Правотворчество. Теория и законодательная техника [Текст] / А. Нишиц. - М.: Прогресс, 1974.

155. *Нерсисянц В.С., Муромцев Г.И., Мальцев Г.И.* и др. Право и культура [Текст]: моногр. / В.С. Нерсисянц, Г.И. Муромцев, Г.И. Мальцев и др. - М.: РУДН, 2002.

156. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка [Текст]: изд. 16-е испр. / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой.- М.: Русский язык, 1984.

157. О месте, роли, компетенции и структуре прокуратуры Республики Корея и прокуратуры Российской Федерации (1-й Российско-Корейский семинар). М.: Изд-во Моск. гуманит.ун-та, 2011.

158. Органы прокуратуры Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки (Правовые основы, структура, направления деятельности) [Текст] / Винокуров Ю.Е., Козусев А.Ф., Коробейников Б.В., Кузьмина А.И. - М.: ИПК РК ГП РФ, 1996.

159. *Пиголкин А.С.* Подготовка проектов нормативных актов [Текст] / А.С. Пиголкин. - М.: Юридическая литература, 1968.

160. *Поленина С.В.* Качество закона и эффективность законодательства [Текст] / С.В. Поленина. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993.

161. *Поленина С.В.* Законотворчество в Российской Федерации [Текст] / С.В. Поленина. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1996.

162. *Полянский Н.Н.* Судьба процессуальных гарантий и личной свободы во Франции [Текст] / Н.Н. Полянский. - М.: Изд-во АН СССР, 1946.
163. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теория, практика, методика [Текст]. – Екатеринбург: УрО РАН, 2001.
164. Правовой мониторинг [Текст]: концепция и механизм проведения: аналитический доклад. - М.: ИЗиСП при Правительстве РФ, 2006.
165. Правовой мониторинг [Текст]: науч.- практич. пособие / под ред. Ю.А.Тихомирова, Д.Б.Горохова. – М.: Юриспруденция, 2009.
166. Прокуратура Республики Башкортостан: история и современность [Текст]. – Уфа: Издат. Слово,1996.
167. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период) [Текст]. - М., 1994.
168. Прокурорский надзор в Российской Федерации [Текст]: учеб. / под ред. Ю.Е. Винокурова. - М.: Изд-во МНЭПУ, 1998.
169. Прокурорский надзор в Российской Федерации [Текст]: учеб. / под ред. А.А. Чувилева. - М.: Юристь, 1999.
170. Прокурорский надзор в Российской Федерации [Текст]: учеб. / под ред. проф. В.И. Рохлина. - СПб., 2000.
171. Прокурорский надзор [Текст]: учеб. / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. - М.: Юрайт-М, 2001.
172. Прокурорский надзор [Текст]: [Текст] курс лекций и практикум / под ред. проф. Ю.Е. Винокурова. - М.: Экзамен, 2003.
173. Прокурорский надзор [Текст]: учеб. / под рек. А.Я. Сухарева. - М.: Норма, 2004.
174. Российское законодательство X – XX веков [Текст] / отв. ред. А.Г. Маньков. - М.: Юридическая литература, 1986. - Т.4.
175. Российский прокурорский надзор [Текст]: учеб. / под ред. проф. А.Я. Сухарева. - М.: НОРМА, 2003.
176. *Румянцев О.Г., Додонов В.Н.* Юридический энциклопедический словарь [Текст] / О.Г. Румянцев, В.Н. Додонов. - М.: Инфра-М, 1997.

177. *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор [Текст]: курс лекций / В.П. Рябцев. - М.: НОРМА, 2006.
178. *Сапаргалиев Г.С.* Конституционное право Республики Казахстан [Текст]: академ. курс / Г.С. Сапаргалиев. – Алматы: Жеті жарғы, 2007.
179. Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации [Текст]. - М.: НОРМА, 1999.
180. Сборник приказов прокуратуры СССР [Текст]. - М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1939.
181. Свод законов Российской империи [Текст]. - СПб., 1857. - Т.Х.
182. *Седухин А.* Из истории Тульской прокуратуры (1770 – 1997 гг.) [Текст] / А. Седухин. – Тула: Заокский «Источник жизни», 1997.
183. *Семенов И.А.* Законодательная техника в уголовном правотворчестве [Текст] / И.А. Семенов. - Тюмень, 1998.
184. *Серов Д.О.* Прокуратура Петра I (1722 – 1725 гг.) / Д.О. Серов. – Новосибирск: Сибвузиздат, 2002.
185. Словарь синонимов русского языка [Текст]: изд. 5-е. / под ред. Л.А.Чешко. - М.: Русский язык, 1986.
186. Словарь русского языка в 4-х т. АН СССР, ин-т рус. яз. [Текст] / под ред. А.П.Евгеньевой – 2-е изд., испр. и доп.- М.: Русский язык, 1981-1984.
187. Советская прокуратура. Сборник важнейших документов [Текст]. - М.: Юридическая литература, 1972.
188. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2010 год [Текст]: информ.-аналитич. доклад в 2 ч. / под общ. ред. ректора Академии Генеральной прокуратуры РФ, д.ю.н., проф. И.Э. Звечаровского. Ч.II. - М., 2011.
189. *Спасов Б.* Закон и его толкование [Текст] / Б. Спасов. - М.: Юрид.лит., 1986.
190. *Спиркин А.Г.* Курс марксистской философии [Текст]: учеб. / А.Г. Спиркин. - М.: Соцэкгиз, 1963.
191. Статус и полномочия органов прокуратуры России и Франции в уголовном судопроизводстве: пособие (сравнительно-правовое исследование)

/ под ред. А.Ф. Козусева. – М.: Академия ГП РФ, 2009.

192. Судебные Уставы Императора Александра II [Текст]. - СПб., 1883.
193. *Сухарев А.Я.* Державное «око» в осаде: к вопросу о реформе прокуратуры [Текст] / А.Я. Сухарев. – М.: ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2001.
194. Теория государства и права [Текст]: учеб. / отв. ред. В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. - М.: Инфра-М, 2000.
195. Теория государства и права [Текст]: учеб. для вузов / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. - М.: ЮНИТИ, 2001.
196. Теория управления: социально-технологический подход [Текст]: энцикл. словарь / под ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. - М.: Муниципальный мир, 2004.
197. *Тихомиров Ю.А.* Теория закона [Текст] / Ю.А. Тихомиров. - М.: Наука, 1985.
198. *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты [Текст]: учеб.– практ. и справ. пособие / Ю.А.Тихомиров, И.В. Котелевская. - М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 1999.
199. Толковый словарь русского языка [Текст] / под ред. Д.Н. Ушакова. Т.1. - М.: Гос. Ин-т «Сов. Энцикл.», ОГИЗ, 1996.
200. Участие прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов (управления) Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах в правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Текст]: науч.-метод. пособие. – М.: НИИ ГП РФ, 2004.
201. *Фридмен Л.* Введение в американское право [Текст] / Л. Фридмен. - М.: Прогресс-Универс, 1992.
202. *Червонюк В.И.* Теория государства и права [Текст]: учеб. - М.: ИНФРА-М, 2006.
203. *Чехарина В.И.* Законодательный процесс. Парламентское право России [Текст]: учеб. пособие / В.И. Чехарина; под. ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. - М.: Юрист, 1999.
204. *Шалумов М.С.* Прокуратура в современном Российском государстве [Текст] / М.С. Шалумов. - Кострома, 2001.
205. Швеция. Конституция и законодательные акты. [Текст]. - М.:

Прогресс, 1983.

206. *Шершеневич Г.В.* Общая теория права [Текст]: сборн. / Г.В. Шершеневич. - М.: Издание Бр. Башмаковых, 1906.

207. *Шохин А.Н.* Взаимодействие властей в законодательном процессе [Текст] / А.Н. Шохин. - М.: Наш дом- L'Age d'Homme, 1999.

208. *Щербинина С.Ф.* Законотворчество субъекта Российской Федерации [Текст]: на материале субъектов Российской Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ / С.Ф. Щербинина. – Барнаул: Изд-во Алт. Ун-та, 2005.

209. *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор [Текст]: учеб. / В.Б. Ястребов. – М.: Городец, 2001.

IV. Диссертации и авторефераты

210. *Бахтыбаев И.Ж.* Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности [Текст]: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / И.Ж. Бахтыбаев. - Алматы, 2009.

211. *Бошно С.Ю.* Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации [Текст]: автореф. дисс. канд. юрид. наук / С.Ю. Бошно. - М., 1997.

212. *Бражник С.Д.* Преступления в сфере компьютерной информации: проблемы законодательной техники [Текст]: дисс. канд. юрид. наук / С.Д. Бражник. - Ижевск, 2002.

213. *Бутханова Л.Б.* Процесс законотворчества в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Бурятия) [Текст]: автореф. дисс. канд. юрид. наук / Л.Б. Бутханова. - М., 1997.

214. *Дмитриева К.Н.* Процесс правотворчества в Российской Федерации [Текст]: автореф. дисс. канд. юрид. наук / К.Н. Дмитриева. - Н. Новгород, 1984.

215. *Долежан В.В.* Проблемы компетенции прокуратуры [Текст]: автореф. дисс. докт. юрид. наук / В.В. Долежан. - М., 1991.

216. *Жидких А.А.* Правовые и организационные основы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции [Текст]: автореф. дисс. докт. юрид. наук / А.А. Жидких. - М., 2011.

217. *Залужная И.А.* Деятельность прокурора по реализации права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъектов Российской Федерации [Текст]: автореф. дисс. канд. юрид. наук / И.А. Залужная. – М., 2013.

218. *Ковалева В.В.* Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования [Текст]: автореф. дисс. канд. юрид. наук / В.В. Ковалева. - М., 2009.

219. *Киреев К.К.* Особенности законодательного процесса в субъекте Российской Федерации (на примере г. Москвы) [Текст]: автореф. дисс. канд. юрид. наук / К.К. Киреев. – М., 2013.

220. *Ломовский В.Д.* Сущность и задачи прокурорского надзора в СССР [Текст]: автореф. дисс. докт. юрид. наук / В.Д. Ломовский. – М., 1989.

221. *Наконечный Я.Е.* Мониторинг в правотворчестве (проблемы теории и практики) [Текст]: автореф. дис. канд. юрид. наук / Я.Е. Наконечный. - М., 2008.

222. *Никитин Е.Л.* Актуальные проблемы прокурорской деятельности при осуществлении уголовного преследования [Текст]: автореф. дисс. канд. юрид. наук / Е.Л. Никитин. – СПб., 2000.

223. *Пиголкин А.С.* Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР [Текст]: автореф. дисс. докт. юрид. наук / А.С. Пиголкин. - М., 1972.

224. *Платонов В.А.* Разграничение предметов ведения между Федерацией и её субъектами – как принципы Российского Федерализма [Текст]: автореф. дисс. докт. юрид. наук / В.А. Платонов. - М., 2010.

225. *Решетникова Т.А.* Правовой статус, функции и полномочия прокуратуры в странах СНГ (сравнительно-правовое исследование) [Текст]: автореф. дисс. канд. юрид. наук / Т.А. Решетников. - М., 2005.

226. *Рубченко Н.А.* Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации [Текст]: автореф. дисс. канд. юрид. наук / Н.А. Рубченко. - Волгоград, 2001.

227. *Халиулин А.Г.* Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (Проблемы осуществления правовой реформы) [Текст]: автореф. дисс. докт. юрид. наук / А.Г. Халиулин. - М., 1997.

228. *Шаламова А.Н.* Законодательная деятельность субъекта

Российской Федерации (на примере Иркутской области) [Текст]: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А.Н. Шаламова. - СПб., 2001.

V. Научные статьи

229. *Амирбеков К.* Законность и роль прокуратуры в надзоре за ее состоянием [Текст] / К. Амирбеков // Право и жизнь. - 2003. - № 6.

230. *Андриченко Л.В., Чертков А.Н.* Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов Российской Федерации [Текст] / Л.В. Андриченко, А.Н. Чертков // Журн. рос. права. - 2009. - № 2.

231. *Ашурбеков Т.А.* Российская прокуратура на новом этапе трансформации правовой системы: контуры новой доктрины ее развития [Текст] / Т.А. Ашурбеков // Вестник Академии Генпрокуратуры РФ. - 2008. - №1.

232. *Бессарабов В.Г.* Российское законодательство и прокуратура [Текст] / В.Г. Бессарабов // Аналитический вестник Государственной Думы. -1999. - вып. 16.

233. *Бессарабов В.Г.* Итоги работы государственной Думы и прокуратуры [Текст] / В.Г. Бессарабов // Законность. - 2000. - № 3.

234. *Бессарабов В.Г., Рыбчинский А.И.* На защите конституционных прав граждан, общества и государства [Текст]: законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации: информ.-аналит. бюл. Государственной Думы. / В.Г. Бессарабов, А.И. Рыбчинский. – М., 2002. – Вып. 2.

235. *Бессарабов В.Г.* Участие прокуратуры в правотворческой деятельности как важнейший механизм укрепления законности в стране и исполнения международных обязательств [Текст] / В.Г. Бессарабов // Прокурорская и следственная практика. - 2004. - № 3-4.

236. *Бессарабов В.Г.* Правовые основы организации и деятельности прокуратуры Республики Корея [Текст]: сб. научн. статей. / В.Г. Бессарабов // Актуальные вопросы рос. права. - М., - 2009.

237. *Бессарабов В.Г., Паштов Д.Р.* Участие прокуратуры в законодательной деятельности субъектов Федерации [Текст] / В.Г. Бессарабов, Д.Р. Паштов // Законность. - 2012. - № 4.

238. *Бойцова Л.В.* Международный коллоквиум «Исламское право и его рецепция судами на Западе» [Текст] / Л.В. Бойцова // Правоведение. - 1999. - № 2.

239. *Васецкий Н.А., Краснов Ю.К.* Российское законодательство на современном этапе (1994-2003 гг.) [Текст] / Н.А. Васецкий, Ю.К. Краснов // Издание Государственной Думы. - М., 2003.

240. *Гаджиев Г.А.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации [Текст] / Г.А. Гаджиев // Северо-Кавказский юридический вестник. – 1997. - №3.

241. *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России [Текст] / Л.Д. Воеводин. - М., 1997.

242. *Гаврилов В.В.* Сущность прокурорского надзора в СССР [Текст] / В.В. Гаврилов. - Саратов, 1984.

243. *Гойман В.И.* Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях [Текст] / В.И. Гойман // Советское государство и право.- 1991. - № 12.

244. *Горохов Д.Б., Спектор Е.А., Глазнова М.Е.* Правовой мониторинг: концепция и организация [Текст] / Д.Б. Горохов, Е.А. Спектор, М.Е. Глазнова // Журн. рос. права. - 2007. - № 5.

245. *Горохова Д.Б., Глазкова М.Е.* Организация правового мониторинга в субъекте Российской Федерации: рекомендации по совершенствованию (на примере города Москвы) [Текст] / Д.Б. Горохова, М.Е. Глазкова // Журн. рос. права. - № 1.

246. *Гребенников В.В.* Правовая система станет прозрачной [Текст] / В.В. Гребенников // Известия. - 2001. - 28 июня.

247. *Даулбаев А.К.* Органы прокуратуры и толкование правовых норм [Текст]: науч.-теор. основы / А.К. Даулбаев // сб. Правозащитное предназначение органов прокуратуры на современном этапе: материалы международной науч.-практ. конференции: Алматы, 23-24 ноября 2004г. - Алматы, - 2005.

248. *Досымбекова Р.Ш.* Отдельные вопросы участия органов прокуратуры в правотворческой деятельности [Текст] / Р.Ш. Досымбекова // сб. Правозащитное предназначение органов прокуратуры на современном этапе: материалы международной науч.-практ. конференции: Алматы, 23-24 ноября 2004г. - Алматы, - 2005.

249. *Жгуттов В.* К кодификации Уголовного законодательства [Текст] / В. Жгуттов // Соц. законность. - 1957. - № 7.

250. *Звирбуль В.К.* Перспективы развития прокурорского надзора в правовом государстве [Текст] / В.К. Звирбуль // Советское государство и право. - 1990. - № 9.

251. *Ибрагимова Ф.М.* Сущность и особенности законотворчества (на примере Республики Башкортостан и Саксонии

252. Интервью с Генеральным прокурором РФ Ю.Я. Чайкой. Прокуратура России: вчера, сегодня, завтра [Текст] / Ю.Я. Чайка // Вестник Генеральной прокуратуры РФ. - 2011. - № 6 (26).

253. *Казанцев С.М.* Изменения в системе прокурорского надзора после судебной реформы 1864 года [Текст] / С.М. Казарцев // Вестник ЛГУ. - сер. 6. - 1986. - вып.1

254. *Кетов Ю.М.* Проблемы прокуратуры на современном этапе [Текст] / Ю.М. Кетов // Законность. - 2003. - № 5.

255. *Клочков В.В., Рябцев В.П.* О функциях прокуратуры [Текст] / В.В. Клочков, В.П. Рябцев // Социалистическая законность. - 1990. - № 9.

256. *Клочков В.В.* Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация [Текст] / В.В. Клочков // сб. Прокуратура. Законность. Государственный контроль. - М., - 1995.

257. *Клочков В.В.* Деятельность прокуратуры: типология, классификация [Текст] / В.В. Клочков // сб. Прокуратура. Законность. Государственный контроль. - М., - 1995.

258. *Ковтун Н.* Дефекты законодательной техники вызывают трудности в правоприменении [Текст] / Н. Ковтун // Российская юстиция. - 2001. - № 8.

259. *Колби.* Задачи законодательной техники [Текст] / Колби // Законность. - 2004. - № 9.

260. Конфликт закона и правовая реформа («Круглый стол» в ИПП РАН) [Текст] // Государство и право. - 1997. - № 6.

261. *Кравцов Б.* Из истории прокуратуры РСФСР [Текст] / Б. Кравцов // Соц. законность. - 1971. - № 9.

262. *Кругликов Л.Л.* О средствах законодательной техники в уголовном праве [Текст] / Л.Л. Кругликов // Проблемы юридической техники в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве. - Ярославль, - 1996.

263. *Круглов А.* Расширение прав союзных республик в области законодательства [Текст] / А. Круглов // Соц. законность. - 1957. - № 7.

264. *Малько А.В., Петров М.П., Суменков С.Ю.* Законотворческая политика в субъектах Российской Федерации [Текст]: обзор «круглого стола» журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» / А.В. Малько, М.П. Петров, С.Ю. Сумеков // Государство и право. - 2010. - № 2.
265. *Миронов С.М.* Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы [Текст] / С.М. Миронов // Вестн. Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. - 2006. - № 4,5.
266. Мониторинг права – важнейшее средство повышения эффективности государственного управления. [Текст] / Раздел 1 (Общие положения). // Совет Федерации, - М., 2004.
267. *Муратшин Ф.Р.* Политико-правовые предпосылки законодательства субъекта Российской Федерации [Текст] / Ф.Р. Муратшин // Вестник юстиции. -1998. - № 1.
268. *Мурашин А.Г.* Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия [Текст] / А.Г. Мурашин // Государство и право. - 2001. - № 2.
269. *Невинский В.В.* Конституционный Суд Российской Федерации и правотворчество в России [Текст] / В.В. Невинский // Вестник Конституционного суда РФ. - 1997. - № 3.
270. *Нугманов Т.С.* Понятие законодательной техники [Текст] / Т.С. Нугманов // Законотворческий процесс в Республике Казахстан. - М., - 1997.
271. О состоянии законодательства в Российской Федерации [Текст]: мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики: доклад Совета Федерации ФС РФ 2009 г. // Совет Федерации, - М. - 2009.
272. Об организации и проведении правового мониторинга [Текст] // Журн. рос. права. - 2010. - № 6.
273. *Орлов Ю.* «Сей чин яко око наше» [Текст] / Ю. Орлов // Законность. - 1992.- № 2.
274. *Орлов Ю.* Руководствуется своим убеждением и законами [Текст] / Ю. Орлов // Законность – 1992 - № 8-9.

275. *Осипян С.А.* Функции прокуратуры и предмет надзора [Текст] / С.А. Осипян // Законность. - 2006. - № 12.
276. *Павлушкин А.В., Нанба С.Б.* Новый формат конференции по мониторингу законодательства и правоприменения [Текст] / А.В. Павлушкин, С.Б. Нанба // Журн. рос. права. - 2010. - № 7.
277. *Паштов Д.Р.* Становление правовой регламентации участия прокуратуры в законотворческой деятельности в России [Текст] / Д.Р. Паштов // Актуальные вопросы российского права. - Мос.Гу., - вып. 23.- М.,- 2011.
278. *Паштов Д.Р.* Участие прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики в правотворческой деятельности законодательного (представительного) органа власти: организация и деятельность [Текст]: материалы науч. конференции, проведенной на юридическом факультете Мос. ГУ 24 ноября 2011 г. / Д.Р. Паштов. - М., - 2011.
279. *Паштов Д.Р.* Участие прокуратур государств – участников СНГ в правотворческой деятельности [Текст]: сб. статей по материалам научно-практической конференции молодых ученых АГП РФ от 28.06.2011 г. / Д.Р. Паштов // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых. – М., - 2011.
280. *Паштов Д.Р.* Участие прокуратур иностранных государств в правотворческой деятельности [Текст] / Д.Р. Паштов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2011. - № 5 (25).
281. *Паштов Д.Р.* Участие органов прокуратуры в законотворческой деятельности (1922 – 1992 гг.) [Текст] / Д.Р. Паштов // Сб. научных статей. - Мос. Гу., - вып. 24. - М., - 2012.
282. *Петрова Л., Манакова С.* Роль прокуратуры в правотворческой деятельности [Текст] / Л. Петрова, С. Манакова // Законность. - 2008. - № 3.
283. *Пиголкин А.С. Студеникина М.С., Рахманина Т.Н.* Проблемы совершенствования российского законодательства [Текст] / А.С. Пиголкин, М.С. Студеникина, Т.Н. Рахманина // Юридический мир. - 1998. - № 11,12.
284. *Пискотин М.И.* Функции государства и аппарат управления [Текст] / М.И. Пискотин // Советское государство и право. -1973. - № 10.
285. *Поляков А.В., Тимошина Е.В.* Теория государства и права на рубеже веков: проблемы и перспективы [Текст] / А.В. Поляков // Правоведение - 2000. - № 3.
286. Послание Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 16 мая 2003 г. [Текст] // Рос.

газ. - 2003. - 17 мая.

287. *Розенфельд В.Г.* Прокуратура в системе органов власти Российской Федерации: цели и функции [Текст]: в кн.: Служение Истине. науч. наследие Л.Д. Кокорева. - Воронеж, 1997.

288. *Розенфельд В.Г., Фролов А.В.* О функциях и организации деятельности прокуратуры [Текст] / В.Г. Розенфельд, А.В. Фролов // Журн. рос. права. -1999. - № 2.

289. *Рябцев В.П.* Координация правоохранительной и участие в правотворческой деятельности прокуратуры в структуре ее правозащитного предназначения [Текст] / В.П. Рябцев // Прокурорская и следственная практика. - 2004. - № 3-4.

290. *Рябцев В.П.* Становление и развитие функции прокуратуры и её организационной структуры [Текст] / В.П. Рябцев // Советская прокуратура. Очерки истории - М., - 1993.

291. *Самойлова В.Г.* Организация прокурорского надзора за соответствием уставов муниципальных образований действующему законодательству [Текст] / В.Г. Самойлова // Организация прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Сб. статей. - М., - 2003.

292. *Самошенко И.С.* Некоторые вопросы учения о нормативных актах Советского государства [Текст] / И.С. Самошенко // Правоведение. - 1969. - № 3.

293. *Самошенко И.С.* О нормативно-правовых средствах регулирования поведения людей [Текст] / И.С. Самошенко // Правоведение. - 1967.- № 1.

294. *Самошенко И.С.* О правовых формах осуществления функций советского государства [Текст] / И.С. Самошенко // Советское государство и право. - 1986. - № 3.

295. *Семенов А.С.* Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с Министерством юстиции России по обеспечению единства правового пространства. Обеспечение единого правового пространства в Российской Федерации [Текст]: материалы науч. конференции. МосГУ, 25 нояб. 2010 г. / А.С. Семенов. - М., 2011.

296. *Семученков В.* Роль и функции прокуратуры [Текст] / В Семученков // Законность. - 2000. - № 8.

297. *Смирнов А.Ф., Винокуров Ю.Е.* Участие прокурора в

правотворческой деятельности [Текст] / А.Ф. Смирнов, Ю.Е. Винокуров // Законность. - 1996. - № 8.

298. *Смоленский М.Б.* Право и правовая культура как базовая ценность гражданского общества [Текст] / М.Б. Смоленский // Журн. рос. права. - 2004. - № 11.

299. *Студеникина М.С.* Некоторые проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации [Текст] / М.С. Студеникина // Журн. рос. права. - 1997. - № 1.

300. *Тараненко К.* Работа Армавирской прокуратуры (Северо-Кавказский край) по укреплению революционной законности [Текст] / К. Тараненко // Ежедневник советской юстиции. - 1926. - № 2.

301. *Тихомиров Ю.А.* Организация и проведение правового мониторинга [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. - 2006. - № 10.

302. *Тихомиров Ю.А.* Проблемы законотворчества Российской Федерации [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Труды института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - М., - 1993. вып. 53.

303. *Тихомиров Ю.А., Зражевская Л.Д.* Правотворчество в области как субъекта Российской Федерации [Текст] / Ю.А. Тихомиров, Л.Д. Зражевская // Государство и право. - 1997. - № 1.

304. *Ю.П. Тихомиров.* Критерии законности правовых актов [Текст] / Ю.П. Тихомиров // Право и экономика. - 1997. № 19.

305. *Толмачева Н.Н.* Мониторинг закона – от теории к практики [Текст] / Н.Н. Толмачева // Право и экономика. - 2006. - № 7.

306. *Толмачева Н.Н.* О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований [Текст] / Н.Н. Толмачева // Журн. рос. права. - 2006.- № 10.

307. *Улиско А.Г.* Научно-практическая конференция в Саратове «Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации» [Текст] / А.Г. Улиско // Государство и право. - 1998. - № 5.

308. *Фридинский С.Н.* Законность нормотворчества как условие обеспечения прав и свобод человека и гражданина (на примере Южного федерального округа) [Текст] / С.Н. Фридинский // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сб. материалов т. Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. под ред. В.Н.Лопатина. -

СПб., - 2003.

309. *Хабриева Т.Я.* Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и её субъектов [Текст] / Т.Я. Хабриева // Федерализм. - 2003. - № 2.

310. *Хабриева Т.Я.* Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов [Текст] / Т.Я. Хабриева // Журн. рос. права. - 2009. - № 10.

311. *Хамидуллин И.Х.* Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества [Текст] / И.Х. Хамидуллин // Материалы Всесоюзной научно – практической конференции, проведенной в прокуратуре Союза ССР 1-2 декабря 1989г. - М., - 1990.

312. *Цалиев А.* Беспольные законы вредны для общества [Текст] / А. Цалиев // Рос. юстиция. - 2001. - № 4.

313. *Чайка Ю.Я.* Министерство юстиции России: история и современность [Текст] / Ю.Я. Чайка // Рос. судья. - 2001. - № 12.

314. *Черепанова Е.В., Чеснокова М.Д., Глазкова М.Е.* О соблюдении законодательства в деятельности органов исполнительной власти [Текст] / Е.В. Черепанова, М.Д. Чеснокова, М.Е. Глазкова // Журн. рос. права. - 2010. № 7.

315. *Чеснокова М.Д.* Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: опыт субъектов Российской Федерации [Текст] / М.Д. Чеснокова // Журн. рос. права. - 2010. - № 8.

316. *Шапиро А.Е.* Методологические проблемы регионального правотворчества [Текст] / А.Е. Шапиро // Современные проблемы регионального правотворчества. Материалы межрегиональной науч.-практ. конференции. - Краснодар, - 2000.

317. *Шульц П.* Функции прокурора республики вне рамок уголовного преследования во Франции [Текст] / П. Шульц // В сб. Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики (Сб. материалов III международного семинара с участием экспертов Совета Европы 22-23 сентября 2004 г.); под ред. проф. А.Я. Сухарева. – М., 2005.

318. *Юридическая техника: природа, основные приемы, значение [Текст]: ретроспективный библиографический указатель / сост. В.М. Баранов.* Нижний Новгород, 1999.

ОПРОСНЫЙ ЛИСТ

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
АКАДЕМИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Уважаемый коллега!

Научно-исследовательский институт Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации изучает проблемные вопросы, связанные с участием прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации. В связи с этим просим вас ответить на предлагаемые вопросы. Для этого подчеркните (обведите кружком на порядковом номере) шифр соответствующий Вашему мнению, а при так называемых «открытых вопросах» предлагаем изложить Вашу точку зрения текстом, в свободной форме. Ваши знания и опыт помогут нам в научной разработке проблемы, подготовке рекомендаций для практики.

Подписывать опросный лист эксперта не требуется. Результаты исследования будут Вам сообщены.

1. Знакомы ли Вы с содержанием ст. 9 «Участие в правотворческой деятельности» и ст. 9.1 «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»?

Да, знаком	81,7%
Нет, не знаком	17,1%

2. Знакомы ли Вы с текстом Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ред. от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ и др. ред?

Да, читал весь текст и работаю с Законом	9,5%
Да, читал весь текст	31,3%
Знакомился с текстом частично	42,4%
Слышал о таком Законе, но не знаком с его текстом	13,0%
Затрудняюсь ответить	3,2%

3. Поддерживаете ли Вы мнение ученых и практиков о том, что характер задач, возложенных на прокуратуру, содержание деятельности ее органов, влияние прокурорского надзора практически на все сферы отношений, урегулированные нормами законодательства, объективно делают прокуратуру осведомленной не только об исполнении законов, но и о состоянии правового регулирования. Такая информированность прокуратуры отвечает интересам

обеспечения правового регулирования в соответствии с потребностями общества и государства. Наряду с закрепленными Конституцией Российской Федерации и Законом «О прокуратуре Российской Федерации» способами реализации функций прокуратуры по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина важное профилактическое значение имеет также ее участие в правотворческой деятельности.

Полностью поддерживаю	60,2%
Частично поддерживаю	29,9%
Полностью не поддерживаю	1,9%
Затрудняюсь ответить	7,2%
Имею другое мнение	0,2%

4. Как Вы полагаете, необходимо ли участие органов прокуратуры субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности субъектов Федерации?

Да, необходимо	75,5%
В этом нет необходимости, т.к. этим должны заниматься органы законодательной (представительной) власти	22,2%
Имею другое мнение	0,9%

5. Высказывается мнение, что получившие согласно нормам Конституции РФ 1993 г. право на осуществление собственного законотворчества органы государственной власти субъектов Российской Федерации стали его активно использовать, но при этом выявились острые проблемы:

5.1. На уровне субъекта(ов) Российской Федерации наблюдается настоящий «бум законотворчества», хотя нередко в принятии того или иного закона в регионе нет серьезной необходимости.

Согласен	60,4%
Не согласен	23,1%
Затрудняюсь ответить	15,0%

5.2. Этот процесс требует более значительной координации со стороны федерального центра.

Согласен	75,0%
Не согласен	14,4%
Затрудняюсь ответить	9,5%

5.3. Этот процесс осложняется тем, что пока не приняты многие необходимые для регламентации законодательной деятельности и на федеральном уровне,

и на уровне субъектов Федерации нормативные правовые акты, в том числе (подчеркните необходимые, с Вашей точки зрения) федеральные законы: о механизме реализации предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; об участии субъектов РФ в федеральном законодательном процессе; о порядке разрешения коллизий между федеральным центром и субъектами Федерации; о нормативных правовых актах и др. (напишите, какие)

5.4. Этот процесс требует активизации участия органов прокуратуры в законотворческой деятельности органов законодательной(представительной) власти субъектов Федерации.

Согласен	68,8%
Не согласен	18,8%
Затрудняюсь ответить	11,8%

5.5. Прокуроры субъектов Российской Федерации должны активизировать надзор за соответствием Конституции Российской Федерации и федеральным законам законов субъектов Российской Федерации.

Согласен	83,6%
Не согласен	5,6%
Затрудняюсь ответить	7,2%

6. Является ли, по Вашему мнению, участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Федерации самостоятельным и актуальным направлением деятельности прокуратуры на современном этапе?

Да, является	64,8%
Нет, не является	25,2%
Затрудняюсь ответить	8,6%

7. Поддерживаете ли Вы мнение о том, что одним из основных недостатков регионального законодательства в последние годы (после 12.12.1993) является принятие законов, расходящихся с нормами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов или даже прямо им противоречащих?

Полностью поддерживаю	45,4%
Частично поддерживаю	43,3%
Полностью не поддерживаю	4,2%
Затрудняюсь ответить	5,3%
Имею другое мнение	0,9%

8. Согласны ли Вы с мнением ученых и практиков о том, что в современный период тема законотворчества органов законодательной(представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации (регионального законотворчества) становится все более актуальной, поскольку перед государством стоит задача укрепления его правовых основ, а имеющая еще место некомпетентность и спешка регионального законодателя, пренебрежение научными основами законопроектной работы негативно сказывается на эффективности правового регулирования общественных процессов?

Полностью поддерживаю	53,0%
Частично поддерживаю	35,4%
Полностью не поддерживаю	3,0%
Затрудняюсь ответить	6,0%

9. Согласны ли Вы с мнением ряда ученых и политиков о том, что подлинный федерализм возможен лишь тогда, когда субъекты Российской Федерации будут иметь более широкие полномочия в решении государственных вопросов, в том числе в сфере законотворчества?

Полностью поддерживаю	36,1%
Частично поддерживаю	43,3%
Полностью не поддерживаю	14,4%
Затрудняюсь ответить	5,1%

10. Поддерживаете ли Вы мнение о том, что особенностью законодательной деятельности в Российской Федерации на современном этапе является не только большое количество субъектов законотворчества, но и то, что эта деятельность осуществляется одновременно с созданием правовой основы, необходимой для ее осуществления, что не может не оказывать существенного (нередко отрицательного) влияния на процесс и качество законотворческой деятельности на региональном уровне?

Полностью поддерживаю	47,5%
Частично поддерживаю	36,1%
Полностью не поддерживаю	3,9%
Затрудняюсь ответить	10,6%

11. Приказом Генерального прокурора от Российской Федерации 17.09.2007 № 144 утверждено Положение об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации. Если Вы знакомы с его содержанием (работали над выполнением его норм), то напишите, пожалуйста, предложения по его дополнению и изменению(в случае недостаточного объема для внесения предложений вложите, пожалуйста, вкладыш со своими предложениями).

12. В Приказе Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 г. № 144указано на необходимость «не ослабляя надзора за законностью нормативных правовых актов, принять меры к углублению сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти, на регулярной основе участвовать в подготовке ими проектов законов и иных нормативных правовых актов, работе комитетов, комиссии и рабочих групп, осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов, готовить по ним заключения и другие документы. В связи с этим ответьте, пожалуйста, на вопрос: есть ли необходимость в «углублении сотрудничества с законодательными (представительными) органами госвласти в сфере правотворчества и законотворчества, и не следует ли активизировать надзор за законностью издаваемых органами законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов?»

Согласен с необходимостью «углубления сотрудничества»	33,1%
Не согласен с необходимостью «углубленного сотрудничества»	10,4%
Согласен с необходимостью активизации прокурорского надзора в этой сфере	41,7%
Не согласен с необходимостью активизации надзора в этой сфере	3,7%
Согласен с необходимостью «углубления сотрудничества» и активизации надзора в этой сфере	15,7%

13. Есть ли необходимость в Вашем субъекте Федерации закрепить «вопросы участия прокуратуры в правотворчестве» не только за старшим помощником прокурора, но и создать для работы на этом участке самостоятельное подразделение (отдел, др.)?

Да, такая необходимость есть	35,0%
Такой необходимости нет	21,5%
Затрудняюсь ответить	16,2%
Такая необходимость есть, но нужны дополнительные кадры, т.е. увеличение штатов органов прокуратуры	26,9%

14. Не приведет ли участие прокуратур (прокуроров) субъектов Федерации на предварительной стадии подготовки законопроектов в комитетах и комиссиях законодательных органов субъектов к их «причастности» к разработанным правовым актам и зависимости от их разработчиков в случае принятия «некачественного» закона?

Не вижу такой опасности	51,2%
Такая опасность существует	34,7%
Затрудняюсь ответить	10,0%
Имею иное мнение	0,9%

15. В связи с предыдущим вопросом выскажите свое мнение о необходимости предусмотреть в законодательном порядке ответственность должностных лиц за неисполнение требований прокурора, внесенных до принятия (в стадии разработки) закона?

Не вижу такой необходимости	33,8%
Такая необходимость существует	54,6%
Затрудняюсь ответить	11,1%

16. Законодательные (представительные) и исполнительные органы власти субъектов Федерации нередко обращаются в прокуратуры субъектов по вопросам, связанным с разъяснением норм федерального законодательства. Однако согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения федерального закона «О внесении изменений и дополнении в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 № 682-11 ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского Кодекса Российской Федерации» официальное, имеющее силу закона (те. обязательное для всех) разъяснение норм любого федерального закона может быть дано только актом законодательного органа, который должен приниматься, подписываться и обнародоваться в порядке, установленном для федеральных законов. Органы прокуратуры (прокуроры) по указанным вопросам могут лишь высказать свое мнение, не подлежащее обязательному исполнению в правоприменительной практике.

В связи с этим ответьте на вопрос, а должны ли, с Вашей точки зрения, органы прокуратуры обладать правом давать официальное разъяснение норм федерального закона или закона субъекта Российской Федерации?

Да, должны	43,8%
Нет, не должны	44,2%
Затрудняюсь ответить	10,6%

17. Следует ли, по Вашему мнению, ввести в федеральном законодательстве ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за непринятие в установленный срок правовых актов, предусмотренных федеральным законодательством?

Да, следует	77,8%
Нет, не следует	13,4%

Затрудняюсь ответить	7,6%
----------------------	------

18. Следует ли, по Вашему мнению, прокурорским работникам принимать участие в подготовке правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, поскольку в отличие от законов (органов законодательной (представительной) власти), разрабатываемых и принимаемых довольно большим кругом лиц, нередко гласно и в течение немалого времени, они часто принимаются конкретным должностным лицом без процедур, характерных для правотворческой деятельности органов законодательной власти?

Да, следует	54,9%
Нет, не следует	33,6%
Затрудняюсь ответить	10,0%

19. Насколько правильной можно признать практику принесения прокуратурой (прокурором) субъекта Российской Федерации протеста на принятый законодательным (представительным) органом власти субъекта Федерации закон, в разработке которого принимали участие прокурорские работники?

Это правильная практика	50,5%
Это правильно, но вызывает определенные морально-этические проблемы	30,8%
Это неправильная практика (ведь прокурор сам участвовал в разработке противоречащего Российскому законодательству правового акта)	17,4%

20. Согласны ли Вы с высказываниями ряда ученых и практиков о том, что проведение органами прокуратуры работ по активизации надзора за законностью разработками органами законодательной(представительной) власти субъектов Федерации законов; углублению сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами власти регионов в сфере законодательства; проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации, иных государственных органов и организаций... ; наряду с выполнением иных функций, закрепленных в законе, потребует от государства увеличения численности прокурорских работников и, прежде всего, - в прокуратурах субъектов Российской Федерации?

Полностью поддерживаю	51,2%
Частично поддерживаю	32,2%
Полностью не поддерживаю	3,9%
Затрудняюсь ответить	9,3%

21. Разделяете ли Вы мнение ряда авторов о том, что введенная Федеральным законом от 17.07.2009 №171-ФЗ в Закон о прокуратуре ст. 9.1 «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» определила новую функцию прокуратуры, или же позицию о том, что антикоррупционная экспертиза является составной частью функции участия прокуратуры (прокуроров) в правотворческой деятельности, предусмотренной ст. ст. 1 и 9 Закона о прокуратуре?

Полностью поддерживаю мнение, что проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов - это составная часть функции участия прокуратуры в правотворческой деятельности	49,1%
Полностью поддерживаю мнение, что проведение антикоррупционной экспертизы - это новая функция прокуратуры	36,6%
Затрудняюсь ответить	9,5%
Имею другое мнение	1,4%

22. Считаете ли Вы необходимым и полезным при проведении работы по противодействию принятия антиконституционного законодательства законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации, предупреждению принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, расширить практику парламентских слушаний в Государственной Думе и Совете Федерации и осуществления иных форм парламентского контроля в сфере правотворческой (законотворческой) деятельности законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации, а также для обеспечения неукоснительного исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации о несоответствии Конституции Российской Федерации таких актов?

Полностью поддерживаю	45,4%
Частично поддерживаю	30,6%
Полностью не поддерживаю	6,33%
Затрудняюсь ответить	14,6%

23. Следует ли на современном этапе активизировать работу, связанную с принятием федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и таким образом обеспечить на федеральном уровне «опережающее законодательство», что не позволит законодательным органам субъектов Федерации, пользуясь отсутствием соответствующего федерального закона, принимать законы, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству?

Полностью поддерживаю	56,5%
Частично поддерживаю	28,2%
Полностью не поддерживаю	3,9%

Затрудняюсь ответить	8,3%
----------------------	------

24. В Конституции Российской Федерации среди субъектов законодательной инициативы на федеральном уровне указаны Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Верховный Арбитражный Суд Российской Федерации по предметам их ведения, однако Генеральный прокурор Российской Федерации не включен в число этого круга субъектов. Следует ли, с Вашей точки зрения наделить Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы на федеральном уровне?

Полностью поддерживаю	64,1%
Частично поддерживаю	18,5%
Полностью не поддерживаю	9,5%
Затрудняюсь ответить	5,1%

25. Разделяете ли Вы мнение ученых и практиков о том, что Генеральному прокурору Российской Федерации следует предоставить право законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации?

Полностью поддерживаю	51,4%
Частично поддерживаю	21,1%
Полностью не поддерживаю	19,4%
Затрудняюсь ответить	5,8%

26. Разделяете ли Вы мнение ученых и практиков о том, что в современных условиях от имени государства надзор за законностью нормативных правовых актов (в том числе законов) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и качества принимаемых ими правовых актов вполне и без особых проблем можно передать от органов прокуратуры Министерству юстиции Российской Федерации и ее структурам?

Полностью поддерживаю	28,0%
Частично поддерживаю	13,2%
Полностью не поддерживаю	46,3%
Затрудняюсь ответить	9,7%
Имею другое мнение	0,5%

27. Согласны ли Вы с утверждениями о том, что прокуратуры субъектов Российской Федерации должны составлять планы (программы) своей законотворческой деятельности с учетом программ законодательной и иной правотворческой деятельности органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации?

Согласен	51,9%
Не согласен	26,6%
Затрудняюсь ответить	19,9%

28. Правильно ли считать, что гласность осуществления законотворческой деятельности - неперенное условие создания четкой системы стабильного и непротиворечивого законодательства в регионе и что органы прокуратуры должны постоянно и полно извещать население об осуществлении ею правотворческой деятельности?

Да, правильно	79,4%
Нет, не правильно	10,2%
Затрудняюсь ответить	8,1%

29. В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» указано на необходимость «рассматривать разъяснение законодательства как деятельность, осуществляемую с целью правового просвещения граждан, в том числе при взаимодействии с различными общественными институтами, считать ее неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений...».

В связи с этим считаете ли Вы необходимым и правильным осуществлять правовое регулирование этой деятельности? Если да, то каким образом?

Положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации	41,9%
Внести соответствующие изменения и дополнения об осуществлении этой деятельности в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»	47,7%

30. В последние годы в ряде субъектов Российской Федерации с участием органов прокуратуры и органов юстиции готовятся ежегодные доклады о состоянии развития законодательства, в которых вырабатываются подходы к концепции законопроектной деятельности в этих регионах. В связи с этим просим ответить на следующие вопросы:

	Да	Нет
Проводится ли подготовка подобного рода доклада в Вашем субъекте Федерации?	50,5%	18,5%
Необходимо ли подготавливать доклады во всех субъектах Российской Федерации	65,5%	12,5%
Можно ли считать эту деятельность как одну из форм сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти	66,7%	13,0%

31. Поддерживаете ли Вы мнение о том, что в последние годы в целом роль прокуратуры в утверждении правовых начал жизни общества, обеспечении

законности и постепенном преодолении укоренившегося и широко распространенного правового нигилизма возрастает?

Полностью поддерживаю	48,4%
Частично поддерживаю	29,6%
Полностью не поддерживаю	9,5%
Имею другое мнение	9,7%

32. Разделяете ли Вы мнение о том, что одной из причин низкого качества и противоречивости с федеральным законодательством законов субъектов Российской Федерации является недостаточный правовой и специальный уровень подготовки работников, принимающих участие в подготовке законопроектов?

Полностью поддерживаю	57,4%
Частично поддерживаю	32,9%
Полностью не поддерживаю	2,8%
Затрудняюсь ответить	5,1%
Имею другое мнение	0,0%

33. Поддерживаете ли Вы мнение о том, что периодически по специальным программам следует проводить обучение на федеральном(общероссийском), окружном, региональном уровне по специальной программе депутатов и сотрудников аппарата законодательных(представительных) и исполнительных органов, прокуроров, принимающих участие в разработке законопроектов?

Полностью поддерживаю	71,3%
Частично поддерживаю	20,4%
Полностью не поддерживаю	1,6%
Затрудняюсь ответить	5,1%

34. В заключение, пожалуйста, сообщите некоторые сведения о себе. Они помогут нам дифференцировать в научных целях информацию, полученную при опросе экспертов. Ваша должность (кем работаете)?

Депутат законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации	0,7%
Работник аппарата законодательного органа, правительства (администрации) субъекта Федерации	0,7%
Глава администрации города (района)	0,2%
Работник администрации города (района)	1,9%
Судья республиканского, краевого, областного суда, иного суда субъекта Федерации	0,9%
Председатель суда, судья городского, районного суда	0,7%
Работник министерства (управления) юстиции	0,5%

республики, края, области	
Прокурорский работник прокуратуры республики, края, области	2,8%
Прокурор, первый заместитель, заместитель прокурора города, района	2,3%
Помощник прокурора города, района	14,4%
Адвокат	6,9%
Государственный служащий	11,8%
Преподаватель ВУЗа, научный сотрудник	10,9%
Сотрудник негосударственных структур	2,8%
Студент вуза (факультета) юридического профиля	44,0%

35. Ваше образование?

Высшее	53,2%
Н/высшее	44,9%
Иное	0,2%
Юридическое	87,5%
Инженерно-техническое	0,5%
Сельскохозяйственное	0,5%
Техническое	1,2%
Экономическое	4,6%
Военное	0,7%
Педагогическое	1,6%
Гуманитарное	2,1%
Медицинское	0,2%
Иное	0,9%

БЛАГОДАРИМ ВАС ЗА УЧАСТИЕ
В НАУЧНОМ ИССЛЕДОВАНИИ

**Справка о результатах опроса по теме:
«Участие прокуратуры в законотворческой деятельности
субъектов Российской Федерации»**

В 2011 – 2012 гг. по разработанному нами опросному листу (анкете), утвержденной в НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 10 субъектах Российской Федерации было проведено анкетирование 889 респондентов, из которых 371 – прокурорские работники, а также судьи, адвокаты, депутаты законодательных (представительных) органов и представители органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, студенты 5-го курса вызов юридического профиля. При этом 98% от числа опрошенных имели высшее и неоконченное высшее образование, в том числе 87% - юридическое. Анкетирование проводилось на добровольной основе с соблюдением анонимности заполнения опросного листа.

В последние годы в Российской Федерации осуществляется интенсивный законодательный процесс, обусловленный необходимостью правового обеспечения эффективной реализации проводимых в стране экономической, политической, правовой, административной, судебной и других жизненно необходимых реформ.

Принятие в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации положило начало интенсивному процессу правотворческой деятельности не только на федеральном, но и региональном уровнях. В связи с этим обеспечение единства правового пространства России приобрело особое значение. Важную роль в решении этой задачи играет прокуратура.

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.11.1995 в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства на органы прокуратуры возложен надзор за соответствием Конституции Российской Федерации и иному федеральному законодательству правовых актов, в том числе издаваемых законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (ст. 1).

Это не единственный путь укрепления единства России. Участие в правотворческой, в том числе законотворческой деятельности органически присуще российской прокуратуре на всех этапах ее развития. Объем и содержание полномочий прокуроров по ее осуществлению изменялись в зависимости от места и роли прокуратуры в государственном механизме. Современная система участия прокуроров в законотворческой деятельности органов государственной власти сложилась в ходе реформирования российской государственности после принятия Конституции Российской Федерации, в которой право законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации не было предусмотрено.

Это отрицательно сказалось на деятельности не только системы органов прокуратуры, но и существенно ослабило правотворческий

потенциал государства в целом. Поэтому в Федеральный закон от 17.11.1995 «О внесении изменений дополнений в Закон «О прокуратуре Российской Федерации» была включена ст. 9 «Участие в правотворческой деятельности». В соответствии с ней прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

При этом участие прокуратуры в правотворческой деятельности имеет существенное профилактическое значение, так как благодаря ему уже на стадиях подготовки и рассмотрения нормативного правового акта устраняются возможные нарушения законов. В пределах своей компетенции органы прокуратуры на основе анализа и правоприменительной практики способны определить потребности правового регулирования общественных отношений, пробелы, противоречивость и другие недостатки действующих и разрабатываемых нормативных правовых актов.

Практика свидетельствует, что интенсивное обновление федерального законодательства, активная реализация конституционного права законодательной инициативы субъектами Российской Федерации диктуют необходимость повышения качества принимаемых законов и иных нормативных актов, расширения сложившихся форм сотрудничества прокуратуры с законодательными (представительными), исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Однако значительное время эта деятельность осуществлялась при отсутствии должной научно обоснованной правотворческой политики. Усилия скорректировать правовое регулирование предпринимались в большинстве ситуаций также неупорядоченно. Поэтому в системе нормативных правовых актов Российской Федерации все еще имеется немалое число пробелов и противоречий, особенно в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне.

В связи с этим на современном этапе актуальными для научных исследований являются вопросы участия прокуратуры в законотворческой деятельности, в том числе такой мало изученной области, как законотворчество субъектов Российской Федерации.

Особенно отметим, что все прокуроры и прокурорские работники, участвовавшие в опросе, были знакомы с содержанием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ и др. ред.). Причем около 30% прокуроров постоянно работают с этим законом. Абсолютное большинство общего количества респондентов – 91,1% (при 1,2% затруднившихся дать четкий ответ) и 98,8% прокурорских работников поддержали полностью или частично мнение ученых и практиков о том, что характер задач, возложенных на прокуратуру, содержание деятельности ее органов, влияние прокурорского

надзора практически на все сферы отношений, урегулированных нормами законодательства, объективно делают прокуратуру осведомленной не только об исполнении законов, но и в состоянии правового регулирования. Такая информированность прокуратуры отвечает интересам и потребностям общества и государства.

Заметим, что 75,5% принявших участие в анкетировании, 87,2% прокурорских работников, 75,9% прокуроров и 65,8% студентов – выпускников юридических факультетов и институтов считают необходимым участие прокуратуры субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности субъектов Федерации. Что в этом нет необходимости, поскольку этим должны заниматься органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации заявили соответственно 18,5%, 20,5% и 32,1% респондентов. А вот как ответили на этот вопрос депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, аппарата законодательных органов, правительств (администрации) субъектов Федерации, главы администрации городов (районов), работники администрации городов (районов): «да, необходимо» - 73,3% , «в этом нет необходимости» - 26,7%.

Как видно, значительная часть этой группы опрошенных полагает, что на уровне субъекта Федерации эту деятельность должны осуществлять органы законодательной (представительной) власти, а не органы прокуратуры, хотя и в среде прокуроров в этом вопросе нет единства. Подтверждением этого является и то, что только 65,1% прокуроров (при 25,3% высказавшихся против) считают, что этот процесс требует активизации участия органов прокуратуры в законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) власти субъектов Федерации. При этом согласны с такой необходимостью 68,8% всех участников опроса, 18,8% высказали свое несогласие и 11,8% затруднились ответить на этот вопрос. В ходе личных бесед с прокурорами нам удалось выяснить – это объясняется тем, что они не считают участие в правотворчестве основной функцией прокуратуры, по сравнению, скажем например, с функцией надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов действующих на территории Российской Федерации, рассмотрением дел судами, уголовным преследованием. Пожалуй, такую позицию можно объяснить и понять.

В то же время 60,2% прокуроров, 74,5% прокурорских работников, 58,4% студентов, 64,8% от общего количества опрошенных заявили, что участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Федерации является самостоятельным и очень важным направлением деятельности прокуратуры на современном этапе, поскольку усилиями прокуроров уже при подготовке нормативных правовых актов устраняются нарушения законов, чем существенно снижается нагрузка на надзорные подразделения, исключается сложная и затратная работа по опротестовыванию и судебному оспариванию незаконных правовых актов.

В 2011 г. участие прокуроров в правотворческой деятельности осуществлялось в соответствии с приказами и распоряжениями Генерального прокурора Российской Федерации, Планом работы Генеральной прокуратуры, Планом законодательной деятельности Генеральной прокуратуры, а также Планом мероприятий по выполнению задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, утвержденному Генеральным прокурором Российской Федерации.

Органами прокуратуры проводился мониторинг действующего законодательства и правоприменительной деятельности, осуществлялось взаимодействие с различными субъектами правотворческого процесса, проводился анализ материалов надзора за исполнением законов и иных направлений работы прокуроров, в результате чего выявлялись пробелы и недостатки правового регулирования общественных отношений и принимались в пределах компетенции меры по их устранению.

Одновременно отметим, что с положением о необходимости в прокуратурах субъектов Российской Федерации активизировать надзор за соответствием Конституции Российской Федерации и федеральным законам законов субъектов Российской Федерации выразили согласие 83,1% прокуроров (при 7,2% не согласных), 83% - прокурорских работников (8,5% не согласны), 91,6% - студентов (3,2% не согласны), 83,6% - всех опрошенных (5,6% не согласны).

Довольно сходным было мнение респондентов по следующей проблеме: отвечая на поднимаемый часто в СМИ и научной литературе вопрос, что получившие согласно Конституции Российской Федерации право на осуществление собственного законодательства органы государственной власти субъектов Федерации стали его активно использовать 46,6% прокуроров, 61,7% прокурорских работников, 60,4% всех участников опроса (при соответственно 24%, 17% и 23% не согласных) обратили внимание на то, что пока нередко на уровне субъектов Российской Федерации наблюдается настоящий «бум законотворчества», хотя нередко в принятии того или иного закона в регионе нет серьезной необходимости, а поэтому почти 80% прокуроров, 68% прокурорских работников, 75% всех опрошенных (при 11%, 17% и 14,4% высказавшихся против) полагают, что этот процесс требует более значительной координации со стороны федерального центра.

Характерно, что большинство из них указывают на то, что этот процесс осложняется тем, что пока не приняты многие необходимые для регламентации законодательной деятельности и на федеральном уровне, а на уровне субъектов Федерации нормативные правовые акты, в том числе: федеральные законы о механизме реализации предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; об участии субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе; о порядке разрешения коллизий между федеральным центром и субъектами Федерации; о нормативных правовых актах и др.

При этом 90,4% прокуроров, 83,4% прокурорских работников, 88,7% от всех участников опроса, и, что особенно важно и интересно, 93,3%

представителей государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления регионов поддерживают мнение о том, что одним из основных недостатков законоотворчества в последние годы (после 12.12.1993 г.) является принятие законов, расходящихся с нормами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов, или даже прямо им противоречащих.

Причем 77,9% прокуроров, 91,5% прокурорских работников, 88,4% от числа всех участников опроса полностью или частично разделяют мнение ученых и практиков о том, что в современный период тема законоотворчества органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации (регионального законоотворчества) становится все более актуальной, поскольку перед государством стоит задача укрепления его правовых основ, а имеющая еще место некомпетентность и спешка регионального законодателя, пренебрежение научными основами законопроектной работы негативно сказывается на эффективности правового регулирования общественных процессов. Хотя, как реалисты, респонденты в своем большинстве хорошо понимают, что подлинный федерализм возможен лишь тогда, когда субъекты Российской Федерации будут иметь более широкие полномочия в решении государственных вопросов, в том числе в сфере законоотворчества. Так ответили 69,9% прокуроров и 79,4% всех опрошенных, при 15,7% и 14,4% из них высказывавшихся «против». Кроме того, прокуроры (63% полностью и 22% частично, как и большая часть от числа всех опрошенных - 46% полностью и 36% частично разделяют позицию о том, что особенностью законодательной деятельности в современной России на современном этапе является не только большое количество субъектов законоотворчества, но и то, что эта деятельность осуществляется одновременно с созданием правовой основы, необходимой для ее осуществления, что не может не оказывать существенного (нередко отрицательного) влияния на процесс и качество законотворческой деятельности, особенно на региональном уровне.

В связи с этим, не случайно то, что 68,7% прокуроров полностью, 24,1% - частично; 56,5% общего количества опрошенных полностью, и 28,2% - частично разделяют мнение о том, что на современном этапе необходимо активизировать работу, связанную с принятием федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и таким образом обеспечить на федеральном уровне «опережающее законодательство», что не позволит законодательным органам субъектов Федерации, пользуясь отсутствием соответствующего федерального закона, принимать законы, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Таким образом, непротиворечивость регионального и федерального законодательства может быть достигнута только совместными усилиями федерального центра и субъектов Российской Федерации.

Как известно, в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными

(представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» указано на необходимость «не ослабляя надзора за законностью нормативных правовых актов, принять меры к углублению сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти, на регулярной основе участвовать в подготовке ими проектов законов и иных нормативных правовых актов, работе комитетов, комиссий и рабочих групп, осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов, готовить по ним заключения и другие документы».

В связи с этим нам было интересно получить ответ прокуроров на вопрос: есть ли необходимость в углублении сотрудничества с органами государственной власти в сфере правотворчества и законотворчества, и не следует ли активизировать надзор за законностью издаваемых органами власти субъектов Федерации законов и иных нормативных правовых актов? Ответы распределились следующим образом: согласен с необходимостью «углубления сотрудничества» - 32,5%; не согласен с необходимостью «углубления сотрудничества» - 15,7%; согласен с необходимостью активизации прокурорского надзора в этой сфере – 38,6%; не согласен с необходимостью активизации прокурорского надзора в этой сфере 3,6%; согласен с необходимостью «углубления сотрудничества» и активизации прокурорского надзора в этой сфере – 12%.

Учитывая неоднократный характер полученных ответов, мы посчитали важным и крайне необходимым выяснить у прокуроров, работающих над выполнением указанного Приказа, что осложняет их деятельность, и даже «смущает» их при ее осуществлении.

Итак, более 43% из них заявили, что участие прокуратур (прокуроров) в субъектах Федерации на предварительной стадии подготовки законопроектов в комитетах и комиссиях законодательных органов субъектов Российской Федерации привести к их «причастности» к разработанным правовым актам и определенного рода зависимости от их разработчиков в случае принятия «некачественного» закона, но почти 52% заявили, что не видят такой опасности, а остальные затруднялись ответить, поскольку еще не попадали в подобного рода ситуацию.

Именно поэтому, изучив ответы на предыдущий вопрос, нам было интересно узнать мнение прокуроров о необходимости предусмотреть в законодательном порядке ответственность должностных лиц за неисполнение требований прокурора, внесенных до принятия нормативного правового акта, еще на стадии разработки закона. Хотя при этом мы, как и респонденты, понимали, что это непростой вопрос, как с позиции теории права, так и прокурорского надзора. Вот цифры, характеризующие мнение прокуроров: «не вижу такой необходимости» - 31,3%; «такая необходимость существует» - 56,6%; «затрудняюсь ответить» - 10,8%. Интересно, что эти цифры почти совпадают с результатами обсчета ответов всех участников опроса: «не вижу такой необходимости» - 33,8%; «такая необходимость существуют» - 54,6%; «затрудняюсь ответить» - 11,1%. И только представители органов государственной власти и местного самоуправления субъектов Российской

Федерации, что вполне понятно, в своем большинстве – 40% не видят в этом никакой необходимости, хотя 26,7% ответили, что она существует, но 33,3% воздержались от ответа, что говорит о их серьезных сомнениях, поскольку они попросту затруднились дать определенный ответ. Но при ответе на вопрос «Следует ли, по вашему мнению, ввести в федеральном законодательстве ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за непринятие в установленный срок правовых актов, предусмотренных федеральным законодательством?» прокуроры проявили большое единодушие: «да, следует» - 68%; «нет, не следует» - 22%; «затрудняюсь ответить» - 12%. Кстати, почти 78% от общего количества опрошенных также указали на необходимость установления подобного рода ответственности.

Представим ответы полученные на вопрос анкеты «следует ли, по Вашему мнению, прокурорским работникам принимать участие в подготовке правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, поскольку в отличие от законов (органов законодательной (представительной) власти), разрабатываемых и принимаемых довольно большим кругом лиц, нередко гласно и в течение немалого времени, они часто принимаются конкретным должностным лицом без процедур, характерных для правотворческой деятельности органов законодательной власти?». «Да, следует» ответили 49,4% прокуроров, 36,2% прокурорских работников, 54,6% от числа всех участников опроса; «Нет, не следует» - 39,8%, 51,1%, 33,6% - соответственно. Остальные затруднились ответить.

Результаты опроса по изложенной проблеме выявили необходимость задать прокурорам еще один вопрос, который довольно часто звучит в среде прокурорских работников: «Насколько правильной можно признать практику принесения прокуратурой (прокурором) субъекта Российской Федерации протеста на принятый законодательным (представительным) органом власти субъекта Федерации закон, в разработке которого принимали участие прокурорские работники?». Прокуроры ответили на него так: «Это правильная практика.» - 50%; «Это правильно, но вызывает определенные морально-этические проблемы.» - 37%; «Это неправильная практика (ведь прокурор сам участвовал в разработке противоречащего Российскому законодательству правового акта)» - 13%. Как видим, прокуроров всерьез беспокоит эта проблема, и при всей своей сложности она требует к себе должного внимания и разрешения если не на законодательном уровне, то в нормативном документе Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Практика свидетельствует, что законодательные (представительные) и исполнительные органы власти субъектов Федерации нередко обращаются в прокуратуры субъектов по вопросам, связанным с разъяснением норм федерального законодательства. Однако согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 17.11.1997 № 17-П «По делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О статусе судей в

Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-II ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского Кодекса Российской Федерации» официальное, имеющее силу закона (т.е. обязательное для всех) разъяснение норм любого федерального закона может быть дано только актом законодательного органа, который должен приниматься, подписываться и обнародоваться в порядке, установленном для федеральных законов. Органы прокуратуры (прокуроры) по указанным вопросам могут лишь высказать свое мнение, не подлежащее обязательному исполнению в правоприменительной практике.

В связи с этим нам было интересно узнать позицию прокуроров о том, должны ли органы прокуратуры обладать правом давать официальное разъяснение норм федерального закона или закона субъекта Российской Федерации? «Да, должны» ответило около 39% прокуроров, около 40% от общего числа участников опроса, и немногим более 23% прокурорских работников, «Нет, не должны» - были получены ответы от более 55% прокуроров, немногим более 44% всех участников анкетирования и 57% прокурорских работников. Как большинство респондентов, считаем, что в настоящий момент нет необходимости, да и возможности (прежде всего из – за нехватки кадров для проведения этой работы) наделения органов прокуратуры такими правами.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» указано на необходимость «рассматривать разъяснение законодательства как деятельность, осуществляемую с целью правового просвещения граждан, в том числе при взаимодействии с различными общественными институтами, и считать ее неотъемлемой частью системы профилактики правонарушений...». В связи с этим интересно узнать мнение прокуроров и прокурорских работников о том, считают ли они необходимым и правильным осуществлять правовое регулирование этой деятельности? Если да, то каким образом? «Положениями приказа Генерального прокурора Российской Федерации» - так ответили 47% прокуроров и 51% прокурорских работников. «Внести соответствующие изменения и дополнения об осуществлении этой деятельности в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» - за это высказались более 38% прокуроров и около 47% прокурорских работников. Иными словами, представители прокурорского сообщества понимают всю государственную важность обозначенной проблемы и для успешного применения отмеченного Приказа хотели бы получить более развернутые, с учетом накопленного опыта правовые основания.

Вообще 89,2% прокуроров, 71,2% прокурорских работников, 76,9% выпускников юридических вузов, 78% от числа всех участников опроса полностью или частично разделяют позицию о том, что в последние годы в целом роль прокуратуры в утверждении правовых начал жизни общества, обеспечении законности и постепенном преодолении укоренившегося и широко распространенного правового нигилизма возрастает». Это

свидетельствует, с нашей точки зрения, о том, что не только прокурорские работники, но и представители других слоев нашего государства и общества видят в ней не только орган уголовного преследования, но и многопрофильный правовой институт демократического государства.

Одним из подтверждений этого тезиса может явиться включение Федеральным законом от 17.07.2009 №171-ФЗ в действующий Закон о прокуратуре ст. 9.1 «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», по сути нового для органов прокуратуры направления ее деятельности. Но в связи с тем, что в среде ученых и практиков нет единого мнения о том, является ли это новой функцией прокуратуры, или же антикоррупционная экспертиза является составной частью функции участия прокуратуры (прокуроров) в правотворческой деятельности, предусмотренной ст. ст. 1 и 9 Закона о прокуратуре, в ходе анкетирования была предпринята попытка получить ответы респондентов на этот вопрос. Они разделились следующим образом: полностью поддержали мнение, что проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов является не чем иным, как составной частью функции участия прокуратуры в правотворческой деятельности считает почти 64% прокуроров, и чуть более 31% из них – что это новая функция прокуратуры. Ответы на этот вопрос прокурорских работников, студентов ВУЗов юридического профиля и всех участников опроса выглядели соответственно так: более 53% и 23%; более 52% и почти 35%; более 49% и 36%. Полагаем, что пока нет оснований считать проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов самостоятельной новой функцией современной отечественной прокуратуры. Углубленное изучение теоретических основ курса «Прокурорский надзор» позволяет заключить, что это одно из очень важных направлений реализации прокуратурой функции её участия в правотворческой деятельности.

Вообще 78,3% прокуроров полностью или частично (54,2% и 24,1% соответственно), при 13,3% затруднившихся дать определенный ответ, считают необходимым и полезным при проведении работы по противодействию принятию антикоррупционного законодательства законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации, предупреждению принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, расширить практику парламентских слушаний в Государственной Думе и Совете Федерации и осуществления иных форм парламентского контроля в сфере правотворческой (законотворческой) деятельности законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации, а также для обеспечения неукоснительного исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации о несоответствии Конституции Российской Федерации таких актов. Заметим, что при ответе на этот вопрос было достигнуто значительное единодушие всех участников опроса: более 86% от числа всех респондентов полностью или частично (45,4% и 30,6%), при 14,6% пока не имеющих устоявшегося мнения также разделяют позицию о необходимости более активного участия

в этом процессе федерального законодателя. Мы согласны с респондентами, поскольку это дело общегосударственное и, как свидетельствует накопленный опыт, такая «антикоррупционная» работа должна проводиться и с привлечением институтов гражданского общества.

Понимая определенную новизну, сложность и, как результат, - необходимость уделения этой деятельности значительной части рабочего времени, перед респондентами был поставлен вопрос «Как Вы относитесь к высказываниям ряда ученых и практиков о том, что проведение органами прокуратуры работ по активизации надзора за законностью при разработке органами законодательной (представительной) власти субъектов Федерации законов; углублению сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами власти регионов в сфере законотворчества; проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации, иных государственных органов и организаций, наряду с выполнением иных функций, закрепленных в законе, потребует от государства увеличения численности прокурорских работников, и прежде всего, - в прокуратурах субъектов Российской Федерации?». «Полностью поддерживаю» ответили 67,5% прокуроров, 51,2% - всех опрошенных. «Частично поддерживаю» - 16,9% прокуроров, и 32,2% от числа всех участников опроса. Таким образом, цифры свидетельствуют о том, что абсолютное большинство респондентов понимают необходимость обеспечить кадрами этот участок прокурорской деятельности.

Однако при ответе на вопрос «Есть ли необходимость в Вашем субъекте Федерации закрепить «вопросы участия прокуратуры в правотворчестве» не только за старшим помощником прокурора, но и создать для работы на этом участке самостоятельное подразделение (отдел, др.)?» прокуроры дали не столь однозначный ответ. «Да, имеется такая необходимость» заявили 34,9% прокуроров. «Такой необходимости нет» - 28,9% из них. Понять это можно, если учесть, что 25,3% опрошенных прокуроров отметили, что «Такая необходимость есть, но нужны дополнительные кадры, т.е. увеличение штатов органов прокуратуры». Иными словами, прокуроры понимают необходимость укрепления этого участка, но не за счет оголения других направлений работы органов прокуратуры.

Следует отметить, что прокуроры все более подходят к организации и проведению работы по участию в законотворческой деятельности в субъектах Федерации на системном уровне. Так, более 48% прокуроров – участников опроса полагают, что прокуратуры субъектов Российской Федерации должны составлять планы (программы) своей законотворческой деятельности с учетом программ законодательной и иной правотворческой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, в связи с тем, что в последние годы в ряде субъектов Российской Федерации с участием органов прокуратуры и органов юстиции готовятся ежегодные доклады о состоянии развития законодательства, в которых вырабатываются подходы к концепции

законопроектной деятельности в этих регионах, около 52% прокуроров (против 17%) указали на необходимость осуществлять подготовку подобного рода докладов во всех субъектах Федерации. При этом 59% из них (против только 10,8%) считают ее одной из необходимых форм взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти.

Интересно, что 91,6% прокуроров, как и 90,3% всех опрошенных, убеждены в том, что одной из причин низкого качества и противоречивости с федеральным законодательством законов субъектов Российской Федерации является недостаточный правовой и специальный уровень подготовки работников, принимающих участие в разработке законопроектов, и 96,4% прокуроров, как и 91,7% всех респондентов согласны, с тем, что периодически по специальным программам следует проводить обучение на федеральном (общероссийском), окружном, региональном уровне депутатов, сотрудников аппарата законодательных (представительных) и исполнительных органов, а также прокуроров, принимающих участие в разработке законопроектов.

Более того, хотя с первого взгляда эти результаты опроса кому-то и покажутся странными, ввиду периодически раздающейся, в том числе в печатных и электронных СМИ, критики о недостаточной гласности в деятельности прокурорской системы 84,3% прокуроров (при 6% против, и 6% затруднившихся ответить) высказали твердое мнение, что гласность осуществления законотворческой деятельности – неременное условие создания четкой системы стабильного и непротиворечивого законодательства в регионе, и что органы прокуратуры должны постоянно и полно извещать население об осуществлении ею правотворческой деятельности. Представим результаты опроса всех респондентов: 79,4%, 10,2% и 8,1% - соответственно.

Как и ранее, абсолютное большинство участников опроса – 72,6% полностью или частично высказывались за необходимость наделения Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы на федеральном уровне, а за право предоставления ему права законодательной инициативы в законодательных органах субъектов Российской Федерации отдали свои голоса 72,5% респондентов. Это объяснимо, поскольку почти все участники анкетирования профессионалы – юристы, понимающие всю глубину и значимость этого вопроса. Таким образом, проблема ждет своего разрешения.

Приложение 3

**Проект Федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон
«О прокуратуре Российской Федерации»**

Федеральный закон
«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон
«О прокуратуре Российской Федерации»

Принят Государственной Думой

Одобен Советом Федерации

Статья 1. Внести в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992. № 8. Ст.366; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №47. Ст. 4472) следующие изменения и дополнения:

1. Дополнить статью 15 частью 4 следующего содержания:

«Прокурор субъекта Российской Федерации ежегодно представляет законодательному (представительному) органу государственной власти лично на заседании этого органа и руководителю исполнительной власти субъекта Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в субъекте Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению».

2. Дополнить разделом IV¹ в следующей редакции:

Раздел IV¹. Участие в правотворческой деятельности

Статья 39¹ Участие в правотворческой деятельности

1. Прокуратура Российской Федерации участвует в правотворческой деятельности федеральных органов законодательной и исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в порядке и пределах, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

2. Предложения прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров о совершенствовании федерального законодательства направляются в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Статья 39². Полномочия прокурора

В ходе участия в правотворческой деятельности прокурор вправе:
вносить предложения в планы подготовки нормативных правовых актов федеральных органов законодательной и исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;
представлять проекты нормативных правовых актов в федеральные органы законодательной и исполнительной власти, законодательные (представительные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;
составлять заключения по поступающим в органы прокуратуры проектам нормативных актов;
привлекать специалистов и получать консультации для подготовки заключений по проектам нормативных правовых актов;
участвовать в рабочих группах, заседаниях комитетов и комиссий федеральных органов законодательной и исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по вопросам правотворческой деятельности.

Статья 39³. Мониторинг состояния законности

Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят мониторинг состояния законности в правотворческой деятельности и правоприменительной практике, осуществляя сбор, обобщение и анализ материалов прокурорского надзора, уголовных, гражданских и арбитражных дел, производств об административных правонарушениях, данных контролирующих органов, статистических показателей, обращений граждан, сообщений средств массовой информации и иных сведений, характеризующих состояние законности.

Статья 39⁴. Участие в правовой пропаганде и разъяснении законодательства

Прокуратура принимает участие в правовой пропаганде и разъяснении законодательства в порядке, установленном настоящим федеральным законом и нормативными правовыми актами Генерального прокурора Российской Федерации.

Статья 2. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации.

Приложение 4

**Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в
Федеральный закон «Об общих принципах организации
законодательных (представительных) и исполнительных органов
государственной власти субъектов Российской Федерации»**

Проект

Федеральный закон

**«О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах
организации законодательных (представительных) и исполнительных
органов государственной власти субъектов Российской Федерации»**

Принят Государственной Думой

Одобен Советом Федерации

Статья 1. Внести в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года №184 ФЗ (Собрание Законодательства Российской Федерации. 1999. №42. Ст.5005) следующие изменения:

1. В статье 6 «Право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации» дополнить часть первую после слов «представительным органам местного самоуправления» словами «прокурору субъекта Российской Федерации»

Статья 2. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации

Приложение 5

Проект

**Генеральная прокуратура Российской Федерации
ПРИКАЗ**

№ _____

Москва

О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 №144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» и в Положение, утвержденное этим приказом

В целях совершенствования работы органов прокуратуры Российской Федерации по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, руководствуясь статьей 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Внести в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 №144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и

улучшения взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления (с изменениями, внесенными приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 22.04.2011 №104 и от 06.02.2013 №56) и в Положение, утвержденное приказом, следующие изменения:

1) в приказе:

а) пункт 1 изложить в следующей редакции:

«1. Утвердить прилагаемые:

Положение об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации;

форму реестра изученных проектов нормативных правовых актов, направленных замечаний и предложений, а также результатов их рассмотрения»;

б) пункт 2.1 дополнить абзацем вторым следующего содержания:

«Прокурор субъекта Российской Федерации ежегодно представляет законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации лично на заседании этого органа и руководителю исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в субъекте Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению, содержащем сведения об участии прокуратуры в правотворческой деятельности»;

2) в Положении:

а) пункт 6 дополнить новым пунктом 6.1 следующего содержания:

«6.1. Основными организационными формами участия прокуратур субъектов российской Федерации в правотворческой и законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются:

мониторинг законодательных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

подготовка правовых заключений на проекты законов субъектов Российской Федерации, поступающих в прокуратуру, в том числе путем проведения по ним антикоррупционной экспертизы, корректировка планов законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации;

участие прокуроров в подготовке проектов законов субъектов Российской Федерации, в том числе в заседаниях рабочих групп по разработке проектов законов, заседаниях комитетов и комиссий органов законодательной (представительной) и исполнительной власти;

представление инициативных проектов законов в законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы либо направление проектов в органы, обладающие таким правом;

подготовка и внесение в органы власти предложений об изменении, дополнении, отмене или необходимости принятия новых по предмету регулирования законов (без внесения инициативного проекта);

участие в заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с обсуждением проектов законов и их принятием;

консультирование по правовым вопросам депутатов законодательных (представительных) органов, а также представителей исполнительной власти, обладающих правом законодательной инициативы;

б) пункты 6.1 – 6.9 считать соответственно пунктами 6.2. – 6.10;

2. Настоящий приказ опубликовать в журнале «Законность».

3. Контроль за исполнением приказа возложить на заместителя

Генерального прокурора Российской Федерации _____.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, городов и районов, иным территориальным прокурорам и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур, которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации

действительный государственный
советник юстиции _____

