Паштов Джамал Русланович. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Паштов Джамал Русланович;[Место защиты: ФГКОУ ВПО «Академи я Генеральной прокуратуры Российской Федерации»].- Москва, 2014.- 240 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**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

## Понятие и участники законотворческой деятельности в Российской Федерации

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 обусловливает 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.

## Предмет, объект и принципы участия прокуратуры в законотворческой деятельности

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

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 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.

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

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 – непременное 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 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.

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.

## Соотношение участия прокуратуры в законотворческой деятельности с функциями прокуратуры

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 100 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 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