Федеральное агентство по образованию Российской Федерации

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

«Южно-Уральский государственный университет»

Факультет «\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_»

Кафедра «\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_»

РАБОТА (Проект) проверенА

 Допустить к защите

Рецензент, (должность) Заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_(И.О. Ф.) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_(И.О. Ф.)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2008 г. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2008 г.

 \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(НАИМЕНОВАНИЕ ТЕМЫ)

Пояснительная записка

к ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ (ПРОЕКТУ)

ЮУрГУ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ПЗ ВКР(П)

Консультант Руководитель проекта

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_(И.О. Ф.)) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ И.О. Ф.)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2008 г. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2008 г.

Консультант Автор проекта

 студент группы

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_(И.О. Ф.) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (И.О. Ф.)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2008 г. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2008 г.

Консультант Нормоконтролер

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (И.О. Ф.) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (И.О. Ф.)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2008 г. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2008 г.

Челябинск 2008

**Реферат**

Чегаева И.А. Участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности. - Озёрск: филиал ЮУрГУ, 428-ОзЗ, 2008. - 109 с., библиографический список – 59 наименований, 4 приложения.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие между субъектами уголовно-процессуальной деятельности и подозреваемым в процессе обеспечения прав подозреваемого.

Целью дипломной работы является комплексный системный анализ участия российской прокуратуры в правотворческой деятельности.

В работе рассмотрены теоретические основы участия прокуратуры в правотворческой деятельности, приведено понятие правотворческой деятельности, раскрыты её цели, задачи и принципы, а также рассмотрены участники и иерархия правотворческой деятельности.

В работе изучены правовые основы участия прокуроров в правотворческой деятельности, раскрыты становление и развитие регламентации участия прокуроров в правотворческой деятельности в России и в СССР, а также рассмотрено современное состояние и тенденции участия прокуроров в правотворческой деятельности.

В работе также раскрыты основные организационные формы участия прокуроров в правотворческой деятельности.

Проведен научный анализ участия в правотворческой деятельности органов законодательной (представительной), исполнительной влас­ти, органов местного самоуправления, законодательства и иных нор­мативных актов, регулирующих участие прокуроров в этой деятель­ности, практики взаимодействия прокуратуры с этими органами и осуществлена выработка теоретических положений, соответствующих наиболее полному решению указанных проблем.

## Оглавление

Введение 5

1 Теоретические основы участия прокуратуры в правотворческой деятельности 10

1.1 Понятие правотворческой деятельности 10

1.2 Цели, задачи и принципы правотворческой деятельности 23

1.3 Участники и иерархия правотворческой деятельности 32

2 Правовые основы участия прокуроров в правотворческой деятельности 44

2.1 Становление и развитие регламентации участия прокуроров в правотворческой деятельности в России 44

2.2 Участие прокуроров в правотворческой деятельности в СССР 60

3 Роль прокуратуры в правотворческой деятельности 70

3.1 Современное состояние и тенденции участия прокуроров в правотворческой деятельности 70

3.2 Основные организационные формы участия прокуроров в правотворческой деятельности 89

Заключение 92

Библиографический список 95

ПРИЛОЖЕНИЕ А 101

ПРИЛОЖЕНИЕ Б 105

ПРИЛОЖЕНИЕ В 107

ПРИЛОЖЕНИЕ Г 109

## Введение

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 реформ. 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.

Становление системы регионального законодательства потребовало решения целого ряда вопросов как теоретического, так и прикладного характера. В частности, выявилась потребность научного осмысления вопросов соотношения регионального и федерального законодательства, разграничения правотворческих полномочий между Российской Феде­рацией, субъектами Федерации и муниципальными образо­ваниями, делегирования правотворческих полномочий, соотношения юридической силы нормативных правовых актов органов власти субъек­тов РФ и органов местного самоуправления и др. Практика регионального правотворчества потребовала планирования и координации этой деятельности, создания механизмов информацион­ного обеспечения подготовки проектов нормативных правовых актов, экспертизы проектов нормативных актов.

В связи с активным процессом законотворческой деятельности Федерального Собрания РФ, формированием системы регионального законодательства стали актуальными пробле­мы подготовки квалифицированных специалистов для разработки проектов законов, иных нормативных правовых актов, повышения юридической квалификации должностных лиц, связанных по роду своей деятельности с организацией законодательного процесса, тем более что классическое вузовское юридическое образование нацеле­но, прежде всего, на обучение правоприменению, а должного внима­ния обучению написанию, разработке, экспертизе проектов норма­тивных правовых актов практически не уделялось.

В период 1994-1995 гг. одни из наиболее подготовленных к этой деятельности правоведов - работники прокуратуры - были, по сути, от нее устранены: в Законе Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г., принятом после прекра­щения существования прокуратуры СССР, Генеральному прокурору, прокурорам республик в составе Федерации предостав­лялось право законодательной инициативы в пределах своей компе­тенции (они также могли обращаться в Верховный Совет соответству­ющего уровня по вопросам, требующим толкования закона)[[1]](#footnote-1). Но в Конституции РФ 1993 г. право законодательной инициативы Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов фе­дерации не было предусмотрено, что отрицательно сказалось на дея­тельности не только системы органов прокуратуры, но и существенно ослабило правотворческий потенциал государства в целом.

Поэтому в Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. «О внесении из­менений и дополнений в Закон Российской Федерации "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. Законодательное закрепление участия прокуроров в правотворческой деятельности обусловливалось необхо­димостью компенсировать отсутствие у них права законодательной ини­циативы. Тем самым было признано, что прокуратура имеет всеобъемлю­щие возможности по оценке соответствия правовых актов изменяющимся общественным отношениям.

Наряду с этим Генеральный прокурор РФ, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутство­вать на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, их комитетов и комиссий. Правительства Российской Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов России и органов местного самоуправления.

Прокурор субъекта Федерации, города, района, при­равненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению дру­гие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней.

Прокурор, его заместитель, а также по их поручению другие про­куроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представ­лений и протестов федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органа­ми субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправ­ления, коммерческими и некоммерческими организациями[[2]](#footnote-2).

Участие прокуроров в правотворческой деятельности имеет суще­ственное профилактическое значение, так как благодаря ему уже на стадиях подготовки и рассмотрения нормативного правового акта ус­траняются возможные нарушения законов. Причем участие прокуро­ров распространяется на все этапы правотворческого процесса. Ре­зультативность этой работы напрямую зависит от использования всего многообразия ее форм. То есть участие в правотворчестве имманентно присуще прокура­туре как государственному правовому институту, который при реали­зации совокупности своих функций, в том числе по надзору за соблю­дением Конституции Российской Федерации и исполнением законов в различных сферах правоотношений, координации деятельности пра­воохранительных органов, участии в рассмотрении дел судами и дру­гих функций обладает как никакой иной государственный орган ди­намичной, всеобъемлющей и объективной информацией об уровне соответствия закона и иных нормативных правовых актов Конститу­ции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Фе­дерации, федеральному законодательству, потребностям отдельного индивида, общества и государства, и, соответственно, 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.

В своем выступлении на расширенном заседании коллегии Генераль­ной прокуратуры Российской Федерации по итогам работы в 2004 г. и задачах на 2005 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отме­чал: «Должна быть в целом продолжена работа по развитию законодательной базы как на федеральном, так и на региональном местном уров­не. Прокуратуре необходимо заявлять свою собственную позицию по всем проектам, связанным с противодействием преступности, обеспе­чением национальной безопасности и защитой интересов граждан»[[3]](#footnote-3).

Следует отметить, что некоторые авторы достаточно успешно реа­лизовали свой научный и практический потенциал в исследовании проблем участия прокуроров в правотворческой деятельности: А.И. Алексеев, И.Д. Берензон, Ю.С. Бирюков, И.С. Викторов, Е.А. Винокурова, Ю.Е. Винокуров, А.А. Власов, В.В. Гаврилов, С.И. Герасимов, Н.В. Григорьева, В.З. Гущин, Л.М. Давыденко, В.Г. Даев, О.В. Дамаскин, И.Ф. Демидов, В.Н. Додонов, А.А. Доржиев, С.З. Женетль, А.А. Жидких, М.П. Журавлев, В.К. Звирбуль, А.Г. Звягинцев, Р.Н. Зинуров, С.М. Казанцев, А.Х. Казарина, С.Г. Кехлеров, В.В. Клочков, Н.В. Мельников, А.Я. Мыцыков, О.И. Мыцыкова, Ю.Г. Орлов, С.А. Осипян, А.И. Рыбчинский, В.П. Рябцев, Ю.И. Скуратов, А.Ф. Смирнов, А.Я. Сухарев, С.Н. Фридинский, А.А. Чувилев, М.С. Шалумов, Н.М. Яковлев, В.Б. Ястребов и др. Но ими рассматривались лишь отдельные элементы этого явления, а пред­метом комплексного правового исследования отмеченная проблема­тика пока не стала.

В связи с изложенным, актуальным для научного исследования ста­новится участие прокуроров в правотворческой деятельности. Для это­го требуется не только провести научный анализ участия в этой работе органов законодательной (представительной), исполнительной влас­ти, органов местного самоуправления, законодательства и иных нор­мативных актов, регулирующих участие прокуроров в этой деятель­ности, практики взаимодействия прокуратуры с этими органами, но и осуществить выработку теоретических положений, соответствующих наиболее полному решению указанных проблем. Таким образом, именно актуальность проблемы участия прокуро­ров в правотворческой деятельности, недостаточность теоретических разработок, посвященных данным вопросам, аналитических исследо­ваний практики этой деятельности предопределили выбор темы пред­ставленной работы.

*Целью моей работы* является рассмотрение и анализ участия российской прокуратуры в правотворческой деятельности.

*Задачи работы*:

- рассмотреть теоретические основы участия прокуратуры в правотворческой деятельности, а именно: раскрыть понятие правотворческой деятельности, расписать её цели, задачи и принципы, а также рассмотреть участников и иерархию правотворческой деятельности;

- показать правовые основы участия прокуроров в правотворческой деятельности, а именно: раскрыть становление и развитие регламентации участия прокуроров в правотворческой деятельности в России и в СССР;

- проанализировать роль прокуратуры в правотворческой деятельности: рассмотрев современное состояние и тенденции участия прокуроров в правотворческой деятельности, а также раскрыв их основные организационные формы;

- на основании проведенного исследования и анализа литературы по рассматриваемой теме, в конце работы сделать необходимые выводы.

В работе использовались различные типы и виды источников инфор­мации ряда наук: теории права и государства, конституционного, граж­данского и арбитражного процессуального права, муниципального права и ряда других отраслей российского права, социологии, исто­рии, политологии. Совокупность источников информации, исполь­зованных при написании данной работы, соответствует его цели и задачам, обеспечивает полноту, репрезентативность и достоверность.

*1 Теоретические основы участия прокуратуры в правотворческой деятельности*

## 1.1 Понятие правотворческой деятельности

В последние годы в Российской Федерации осуществляется интен­сивный правотворческий процесс, обусловленный необходимостью правового обеспечения эффективной реализации проводимых в стра­не реформ и совершенствования действующего законодательства.

Термином «правотворчество» в юридической науке обозначается процесс создания правовых норм[[4]](#footnote-4). Создание норм права неразрывно связано с государственной властью. И хотя отмеченный термин не вызывает каких-то значительных споров в юридической литературе, тем не менее полагаю, что для уяснения понятия «правотворчество» необходимо дать определение понятия «правовой акт».

В юридической литературе имеется множество определений этого понятия, что обусловлено рядом объективных и субъективных при­чин. Так Р.Ф. Васильев полагает, что основной причиной этого явля­ется сложность явления, которое мы называем правовым норматив­ным актом, наличием у него многих внутренних и внешних связей и отношений. Но только правовые акты органов власти и должностных лиц составляют ряд явлений, в который нормативные правовые акты входят непосредственно как один из видов данного рода. Поэтому, с точки зрения автора, и определять нормативные правовые акты надо как один из видов актов органов власти и должностных лиц[[5]](#footnote-5).

А.В. Малъко считает, что термин *«правовой акт»* имеет несколько смысловых значений: он означает действие (поведение): правомер­ное, совершаемое с намерением создать, изменить, прекратить конк­ретные правоотношения; противоправное (обобщенно-юридические факты, влекущие за собой соответствующие правовые послед­ствия); к правовым актам следует отнести результаты как правомер­ных, так и противоправных действий. К правомерным актам относят­ся также воплощенные в законах и подзаконных актах юридические нормы; индивидуальные предписания, выражающиеся в правоприме­нительных актах, договорах и иных документах[[6]](#footnote-6).

Под правовым актом понимается юридический документ, т.е. внеш­нее словесно-документально оформленное выражение воли, отра­жающее первое или второе. Правомерный акт-документ - это надле­жащим образом оформленное внешнее выражение воли государства, его органов, отдельных лиц, выступающее в качестве носителя содер­жательных *элементов правовой системы* — юридических норм, правоположений практики, индивидуальных предписаний, автономных ре­шений лиц[[7]](#footnote-7).

Во взглядах ученых, занимавшихся этой проблемой (С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, Р.Ф. Васильев, Л.Д. Воеводин, М.В. Горшенев, Д.А. Керимов, В.В. Копейчиков, И.В. Котелевская, Б.В. Лаза­рев, Н.И. Матузов, А.В. Мицкевич, М.Н. Марченко, B.C. Нерсесянц, В.Н. Осипкин, А.С. Пиголкин, И.С. Самощенко, А.Е. Скачкова, Ю.А. Тихомиров и др.), имеется некоторое различие при определении понятия «правовой акт»[[8]](#footnote-8). Но в основе своей они содержат одни и те же ведущие положения. Наиболее четкое и емкое, как представляется, оп­ределение понятия правого акта дает С.С. Алексеев: «Правовой акт — это, как правило, письменный документ, принятый управомоченным субъектом права (государственным органом, местным самоуправлени­ем, институтом прямой демократии), имеющий официальный харак­тер и обязательную силу, выражающий властное веление и направлен­ный на регулирование общественных отношений»[[9]](#footnote-9).

Правовые акты имеют большое юридическое и практическое зна­чение, поскольку регулируют различные правоотношения, имеют раз­личную сферу влияния, внешнюю форму и разное конкретное внут­реннее содержание.

Под *нормативным правовым актом* на основании постановления Государственной Думы «Об обращении в Конституционный Суд Рос­сийской Федерации» от 11 ноября 1996 г. № 781-11 ГД[[10]](#footnote-10) понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в опре­деленной форме правотворческим органом в пределах его компетен­ции и направленный на установление, изменение или отмену право­вых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательные государственные предписания постоянного или временного характера, рассчитанные на многократное применение (п.1.3 Распоряжения Министерства юстиции РФ от 15 июня 1998 г. № 894). Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Россий­ской Федерации» разъяснил: «Под нормативным правовым актом по­нимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправле­ния или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (пра­вила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рас­считанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом»[[11]](#footnote-11).

В отличие от нормативного правового акта, акт устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц, именуется правовым актом индивидуального характера или ненорма­тивным правовым актом.

Нормативными правовыми актами являются законы Российской Федерации, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов. Для при­менения нормативного правового акта недостаточно только его при­нятия. Все нормативные правовые акты должны быть официально опубликованы в установленном порядке, введены в действие, а опре­деленные акты федеральных органов исполнительной власти и нор­мативные правовые акты субъектов федерации должны пройти юри­дическую экспертизу и государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных орга­нов исполнительной власти установлен Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763, в редакции Указа от 16 мая 1997 г. № 490 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов Федеральных орга­нов исполнительной власти»[[12]](#footnote-12) и Федеральным конституционным зако­ном от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»[[13]](#footnote-13).

Акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истече­нии 10 дней со дня их официального опубликования, если в них самих не установлен другой порядок вступления в силу. Акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения кон­фиденциального характера и не подлежащие в связи с этим офици­альному опубликованию, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок вступления их в силу.

Порядок государственной регистрации закреплен Правилами под­готовки нормативных правовых актов федеральных органов исполни­тельной власти и их государственной регистрации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов феде­ральных органов исполнительной власти и их государственной регис­трации» (с изменениями и дополнениями от II декабря 1997 г. № 1538, от 6 ноября 1998 г. № 1304)[[14]](#footnote-14).

Правилами предусмотрено, что нормативные правовые акты фе­деральных органов исполнительной власти издаются в виде постанов­лений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Государственной регистрации и официальному опубликованию под­лежат нормативные правовые акты, упомянутые в Указе Президента РФ № 763, независимо от срока их действия. Указ определяет содержание, а Правила — форму нормативных правовых актов. Однако имеются мно­гочисленные акты, форма которых не упомянута в правилах, но кото­рые, несомненно, подпадают под определение нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации и официальному опуб­ликованию, данные в названном указе.

Таким образом, *нормативный правовой акт* можно определить как письменный документ, изданный соответствующим субъектом в пре­делах своей компетенции, регулирующий правоотношения неопреде­ленного круга лиц и рассчитанный на неоднократное применение в течение длительного срока.

*Правовой акт ненормативного характера* можно определить как документ, изданный компетентным органом и содержащий предпи­сание индивидуально конкретной направленности, имеющий разо­вое применение, создающий обязательные последствия.

*К признакам нормативного правового акта следует отнести*: принятие в установленном законом порядке управомоченным на это органом; соответствие Конституции РФ; публичный характер, т.е. правило поведения, содержащееся в диспозиции документа, касается всегда неопределенного круга лиц; неоднократность применения этих норм вне зависимости от воз­никновения или прекращения правоотношений между конкретными субъектами; обязательность опубликования в центральной печати; регистрация в случаях, предусмотренных законом.

 *Правовые акты ненормативного характера отличаются следующи­ми признаками*:

1. такие акты носят индивидуальный характер (например, о назна­чении, освобождении, поощрении, взыскании их д.);
2. действия правовых актов исчерпываются однократным приме­нением;
3. носят оперативно-распорядительный, рекомендательный характер;
4. они имеют конкретного адресата, и акт доводится лишь до све­дения заинтересованных лиц или органов;
5. акты могут быть направлены на организацию исполнения реше­ний вышестоящих органов или собственных решений федеральных органов исполнительной власти;
6. могут быть акты, координирующие решения вышестоящих го­сударственных органов;
7. имеют обязательные последствия.

Поэтому представляется обоснованным мнение Д.А. Керимова, что ненормативный правовой акт должен издаваться на основе и во ис­полнение нормативного правового акта, в полном соответствии с его содержанием и целями[[15]](#footnote-15).

В зависимости от содержания правового акта документы подраз­деляются на нормативные акты (Конституция, законы, подзаконныеакты); правоприменительные акты (документы, содержащие индиви­дуальные властные предписания с одноразовым применением); разъяснительные акты (разъясняющие смысл юридических норм, как, например, постановления Конституционного Суда РФ, Пленума Вер­ховного Суда РФ); акты договорного права и акты реализации прав и обязанностей[[16]](#footnote-16).

Основным определяющим фактором качества правового акта явля­ется его *юридическая сила.* Это самый четкий определитель места пра­вового акта в иерархической лестнице законодательной системы. Ме­сто конкретного правового акта по соотношению с другими правовыми актами определяют его правовое положение в случае возникновения противоречий между ними.

Юридическая сила правовых актов, как указывают в своей работе«Правовые акты» Ю.А. Тихомиров и И.В. Котелевская, *выражается в следующем*:

1. в обязательном соответствии каждого акта принципам и нормам Конституции Российской Федерации;
2. в строгом соответствии установленной Конституцией РФ и за­коном официальной классификации;
3. в признании обязательности соподчиненности между видами актов (Конституция – закон – указ – постановление - распоряже­ние - приказ и т.д.);
4. в установлении иерархической соподчиненности актов государ­ственных органов, занимающих более высокое и более низкое место в государственной системе;
5. в определении оснований и рамок принятия того или иного пра­вового акта, его основного содержания;
6. в признании правового акта, нарушающего установленные юри­дические зависимости, нарушающим законность и теряющим юри­дическую силу. Для этого существует набор специальных средств: при­остановление, оспаривание, признание акта недействительным, отмена, признание утратившим юридическую силу самого акта.

Классификация правовых актов по их юридической силе, сложив­шаяся в теории права, выглядит следующим образом:

*по силе правовых актов —*  Конституция РФ; конституционные и федеральные законы; указы и распоряжения Президента РФ; постановления и распоряжения Правительства РФ; акты министерств, служб, агентств, ведомств и пр.;

*по субъектам, их издавшим* — правовые акты РФ; правовые акты субъектов РФ; правовые акты органов местного самоуправления; правовые акты ведомств, органов государственного контроля хозяйствующих субъектов и пр.

В иерархической лестнице нормативных правовых актов верховен­ствующее положение занимает *Конституция Российской Федерации,* являющаяся Основным законом государства и вершиной правовой системы. Ее нормы первичны для любых правовых актов, т.е. являют­ся исходными основополагающими для нормотворчества. Никакие законы не могут отменить ее или быть равными ей. Конституция - это базовый документ, на котором строится все остальное законода­тельство, составляющее правовую систему.

Вторым по юридической силе нормативным правовым актом в правовой системе является *Федеральный конституционный закон.* Он регулирует наиболее важные общественные отношения и основные институты права: государственное устройство, народовластие, феде­ративные отношения. Федеральный конституционный закон прини­мается в особом порядке, по проблемам принципиального значения, обладает высшей юридической силой. Эти законы развивают и конк­ретизируют положения Конституции РФ, являются соединяющим звеном с текущим законодательством. Они не могут противоречить Конституции Российской Федерации.

Наиболее часто издающимся, оперативно регулирующим право­отношения является *Федеральный закон.* Это нормативно-правовой акт, обладающий всеми перечисленными признаками для правовых актов нормативного характера, регулирующий общественные отно­шения. Являясь актом текущего законодательства, он издается по воп­росам исключительного ведения России и ее совмес­тного ведения с субъектами Федерации. Предписания, устанавливающие общие нормы, не всегда реализу­ются. Однако во всех случаях юридическая возможность такой реали­зации существует. Исходя из того, что нормативные правовые акты носят публичный характер, согласно ч.3 ст.15 Конституции РФ пред­писания подлежат опубликованию в целях доведения содержания вла­стного поведения до широкого круга лиц. Неопубликованные законы не могут применяться.

Другой большой группой актов, регулирующих общественные от­ношения, являются *подзаконные акты*. Как правило, это результат правотворческой деятельности органов исполнительной власти и ор­ганов местного самоуправления при осуществлении ими властных полномочий.

*Отличительной особенностью подзаконных актов является то, что они*: издаются при осуществлении властных полномочий; носят офици­альный характер; имеют подзаконный характер, но все они издаются на основе или во исполнение закона; выражают волю исполнительно­го органа; должны быть оформлены в соответствии с требованиями, предусмотренными правилами и в пределах компетенции; издаются не от лица государства, а от имени исполнительного органа, но выража­ют государственную волю; влекут правовые последствия.

Подзаконные акты выносятся в виде: *постановления —* решения, имеющего нормативный характер; *распоряжения —* решения по опе­ративным и текущим вопросам. Но могут иметь и иные формы.

Правовые акты органов местного самоуправления также относят­ся к подзаконным актам. Юридическая сила правовых актов предста­вительных органов местного самоуправления более высока, чем юри­дическая сила правовых актов иных органов местного самоуправления и актов должностных лиц.

Правотворческий процесс, равно как и зако­нотворческий, в силу своей специфики требует активных действий со стороны субъектов этого процесса. Поэтому не случайно, что ст.9 За­кона о прокуратуре названа следующим образом: «Участие в правотвор­ческой деятельности». В названной статье действующего Закона о прокуратуре определено, что прокурор 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 актов только «...при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов»[[17]](#footnote-17). То есть, говоря о правотворческой деятельности, необходимо иметь в виду, что она возможна при наличии *мотива, предмета и объекта пра­вотворчества*.

Мотив правотворчества делает возможным уяснение его объекта, указывает на предмет и является толчком для начала правотворческих процедур. Отсутствие мотива делает правотворчество безоснователь­ным, по сути бессмысленным, диктует необходимость его прекраще­ния либо вовсе не позволяет осуществить правотворческие процедуры. Таким образом, *мотив правотворчества* можно определить как объективно существующую для потребностей реализации государ­ственной власти необходимость в регулирующем воздействии на об­щественные отношения путем принятия нормативного правового акта.

*Предмет правотворчества —* принятие нормативного правового акта, необходимого для поддержания порядка силой регулирующего воздействия государственной власти.

*Объект правотворчества —* это требуемое государственной влас­тью регулирующее воздействие на определенные общественные от­ношения путем принятия нормативного правового акта. Другими сло­вами, это нормы права, вступающие в действие через принятие нормативного правового акта и позволяющие в случае их надлежа­щей реализации обеспечить достижение целей государственной влас­ти[[18]](#footnote-18). Полагаю, что эти определения, данные И.М. Рассоловым и В.О. Елеонским, в большей степени подходят для участия в правотвор­честве «государства как такового, государства в целом», однако для отдельных его институтов, в том числе российской прокуратуры, дол­жны быть в определенной степени отличные и мотив правотворче­ства, и предмет, и объект правотворчества, которые пока не определе­ны ни в Законе о прокуратуре, ни в работах ученых.

С формальной точки зрения *законодательный процесс* представ­ляет собой сложную систему организационных действий (процедур), результатом которых является создание закона. А процедура право­творческой деятельности — это обязательный, строго последователь­ный, юридически и логически обоснованный порядок действий, обес­печивающий принятие нормативно-правового акта.

Совокупность процедур составляют *стадии законодательного про­цесса, т. е. относительно законченные этапы, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только исполнение всех его составляющих дает возможность перейти к следующему этапу[[19]](#footnote-19).*

Выделяются *четыре основные стадии зако­нодательного процесса:* внесение законопроекта или законодательного предложения (за­конодательная инициатива); рассмотрение законопроекта в палатах, комитетах (комиссиях) парламента (обсуждение законопроекта); принятие закона; опубликование закона.

И.С. Самошенко справедливо замечает, что нормативный акт — это завершающее звено и непосредственный юридический результат пра­вотворческой деятельности[[20]](#footnote-20). При этом правотворческий процесс внеш­не выступает в виде последовательных стадий подготовки, обсуждения, принятия и обнародования отдельных нормативных актов. Каждый новый акт — это самостоятельный элемент правовой системы.

*Все изменения содержания правового регулирования могут быть сведены к таким трем основным видам*: установление новых правовых норм; отмена правовых норм; замена ранее принятых норм новыми, которые вводят новое ре­гулирование вместо старого. Сюда относится больше всего правовых актов.

Причем для самой сущности правового регулирования не имеет значения техническое оформление замены старых норм новыми. Бу­дет ли это дано в новой редакции или в виде нового решения, но в любом случае должны наступить новые правовые последствия, кото­рые будут предотвращать возникновение тех последствий, которые допускались действовавшим ранее нормативным актом.

Вообще же в теории государства и права *правотворчество* понима­ется как «...форма государственной деятельности, направленная на со­здание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену»[[21]](#footnote-21). Главное для правотворчества, по мнению B.C. Нерсесянца, «выработка и утверждение новых правовых норм»[[22]](#footnote-22). А.Б. Венгеров полагает, что «...законотворчество - особый вид пра­вотворчества, направленный на создание законов в точном, формаль­ном смысле слова как актов высшего законодательного органа»[[23]](#footnote-23).

*В Российской Федерации существует три основных формы право­творчества*: «... принятие нормативных актов органами государствен­ной власти, непосредственно путем референдума, заключение различ­ного рода соглашений, содержащих нормы права»[[24]](#footnote-24).

Понятие правотворчества может трактоваться по-разному. Поэто­му отмечу, что в представленной работе под *правотворчеством* будет пониматься процесс создания правовых норм путем принятия нормативно-правовых актов. Правотворчество - одна из важнейших сфер обеспечения действия государственной власти как суверенной организующей силы в делах конкретного общества. Это подтверждается тем, что, по общему правилу, в случае проти­воречия между законом (нормативным правовым актом, обладающим высшей, обязательной юридической силой) и иными источниками права действует закон. Природа правотворчества заключается в выявлении, освоении суще­ствующих интересов личности, общества, государства и влиянии на них через закрепление в юридической форме норм поведения. В ко­нечном счете, правотворческий (законодательный) процесс (право­творческая деятельность) является формально-юридическим выраже­нием законотворческой функции государства.

Все нормативно-правовые акты имеют правотворческое назначе­ние. Правотворчество - одно из важнейших и, можно сказать, пер­вейших направлений деятельности государства. В России - это деятельность уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, а также непосредственно народа страны, субъек­тов Федерации, населения муниципальных образований (референдум) по созданию, изменению, отмене правовых норм и изменению сферы их действия. Она осуществляется посредством издания, изменения и отмены нормативных правовых актов. Это интеллектуальная активная творческая деятельность по созда­нию права, результаты которой являются показателем цивилизован­ности и демократичности страны, уровня культуры ее народа[[25]](#footnote-25). Из изложенного следует, что правотворчество - одна из важнейших сторон деятельности государства и его органов, форма их активности, имеющая своей непосредственной целью формирование правовых норм, их изменение, отмену или дополнение. В каждом государстве правотворческая деятельность обладает определенными особенностя­ми, но везде она направлена на создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы норм, регули­рующих сложившиеся в обществе отношения. По своей социальной сути правотворческая деятельность выступает как процесс возведения госу­дарственной воли в закон, ее оформления в различных юридических актах, наконец, как процесс придания содержащимся в них правилам общеобязательного характера.

*Мотив участия прокуроров в правотворческой деятель­ности* можно определить 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 актов.

*Предмет участия прокуроров в правотворческой деятельности* со­ставляют юридические нормы и практика деятельности прокуроров по внесению в законодательные органы и органы, обладающие пра­вом законодательной инициативы, соответствующего и нижестояще­го уровней, а также в органы исполнительной власти и органы мест­ного самоуправления предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Значит, *объектом участия прокуроров в правотворческой деятельности* является комплекс правоотношений, возникающих в ходе осуществления прокурорами своих полномочий при осуществ­лении деятельности по изменению, дополнению, отмене или приня­тию законов и иных нормативно-правовых актов.

1.2 Цели, задачи и принципы правотворческой деятельности

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 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.

Цель - это мысленное предвосхищение результата деятельности. Цель регулирует действия, целям человек подчиняет свою волю. Целеполагание характеризует человеческое сознание с активной стороны, оно зависит от объективных закономерностей развития общественных отношений, реальных возможностей субъекта и. применяемых средств[[26]](#footnote-26). То есть в качестве целей участия прокуратуры в правотворческой деятельности следует понимать результат, на достижение которого она направлена. Однако, учитывая то обстоятельство, что цели участия прокуратуры в правотворческой деятельности вытекают из общих це­лей деятельности всей системы органов российской прокуратуры и не могут им противоречить в силу обстоятельств, можно сделать вывод, что они должны соответствовать после­дним. Но они не могут полностью совпадать, так как «участие в пра­вотворческой деятельности» является самостоятельной функцией про­куратуры, при осуществлении которой решаются только ей присущие задачи.

Н.В. Григорьева *выделяет следующие цели участия проку­ратуры в правотворческой деятельности*: обеспечение единства пра­вовой политики, реализуемой Генеральной, прокуратурой РФ; совершенствование законодательства; обеспечение эф­фективной реализации проводимых реформ; обеспечение согласован­ности заключений по поступающим проектам нормативных актов ор­ганов законодательной и исполнительной власти; повышение уровня работы по систематизации законодательства[[27]](#footnote-27).

В целом, соглашаясь с обозначенными автором целями, так как они проистекают из документов (приказов, указаний, распоряжений) Ге­нерального прокурора РФ, считаю, что следует к обозначенным целям участия прокуратуры в правотворческой деятель­ности *добавить следующие*: участие в формировании системы норма­тивных правовых актов, обеспечивающих надлежащий уровень пра­вового регулирования общественных отношений (это является обязательным условием реального утверждения режима законности в обществе); всемерное способствование становлению единого право­вого пространства на территории России; снижение влияния узковедомственных интересов, противоречащих потребнос­тям общества и государства; противодействие лоббированию участ­никами правотворческой деятельности интересов структур, связанных с криминальными кругами; недопущение прохождения в органы вла­сти лиц, связанных с криминалом, и всемерное противодействие пре­ступности; обеспечение национальной безопасности; защита прав и свобод человека и гражданина.

При осуществлении функции уча­стия в правотворческой деятельности органы прокуратуры действуют в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина, охраняе­мых законом интересов общества и государства; обеспечения верхо­венства Конституции РФ и федеральных законов; обеспечения соответствия нормативных правовых актов принципам и нормам международного права и международным договорам Рос­сийской Федерации. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности осуществ­ляется при соблюдении определенных принципов. Некоторые из них представляют собой общие принципы управления общественными процессами, другие являются более частными и применяются лишь в некоторых сферах жизни общества и государства и адаптируются к данному виду согласованной деятельности.

*Принцип законности правотворчества* — необходимое условие эф­фективности и самой возможности проведения всего комплекса работ по принятию и дальнейшему исполнению нормативных правовых ак­тов — первичного средства правового регулирования общественных отношений. Законность правотворчества — одно из проявлений обще­го принципа правового демократического государства. Этот принцип закреплен в ряде статей Конституции Российской Федерации. Суть принципа законности четко сформулирована в ст.15 Основного закона России. Согласно ч.2 этой статьи «...органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». В этой краткой формулировке не раскрывается все содержа­ние принципа законности, но устанавливается всеобщая обязанность соблюдать законы.

*Законность правотворчества означает*, что все нор­мативные правовые акты должны строго соответствовать требовани­ям законов, других актов вышестоящих органов власти по своему со­держанию, форме и порядку издания. Соблюдение принципа *законности* в процессе участия прокуро­ров в правотворческой деятельности имеет очень важное значение: законом может быть разграничена компетенция различных субъектов правотворчества по отношению к принятию нормативных актов; определены основные стадии правотворческого процесса; порядок подготовки, обсужде­ния и принятия нормативных правовых актов, их обнародование (опубликование) и вступление в силу; предусмотрена си­стема контроля за законностью и соответствием Конституции РФ принятых нормативно-правовых актов. Четкое следование установ­ленному порядку подготовки и принятия законов и других норма­тивных актов является залогом соблюдения требований законности при осуществлении всех иных функций и направлений деятельнос­ти органов прокуратуры.

*Принцип единства* означает, что все территориальные и специали­зированные прокуратуры, действующие на территории России, составляют единую систему. Поэтому создание и деятель­ность на ее территории органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, 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. Каждый прокурор наделен в пределах своей компетенции едиными полномочиями и правовыми средствами их реализации. Так, любой прокурор от районного до Генерального про­курора РФ вправе и обязан реагировать на выявленный незаконный правовой акт, принятый органом, на который распространяется его ком­петенция. Для устранения таких нарушений используются одни и те же правовые средства: принесение протеста, внесение представления и др. Такие акты имеют одинаковую обязательную юридическую силу и под­лежат исполнению соответствующими органами и должностными ли­цами. Действие принципа единства проявляется также в том, что вы­шестоящий прокурор может поручить нижестоящему выполнение своих обязанностей, принять на себя исполнение обязанностей нижестоящего прокурора (это относится и к исполнению функции участия в право­творческой деятельности), изменить или отменить любое его решение, кроме случаев, специально предусмотренных в законе.

Участие в правотворческой деятельности осуществляется на осно­ве *принципа централизма.* В ст.129 Конституции РФ определен один из основных принципов организации и деятель­ности российской прокуратуры — принцип централизма: все прокуроры, кроме Генераль­ного прокурора РФ, назначаются на должность Генеральным прокурором РФ; в органах прокуратуры закреплена иерархия, основанная на подчинении нижестоящих прокуроров вы­шестоящим и всех прокуроров — Генеральному прокурору РФ. Вышестоящие прокуроры правомочны давать подчи­ненным прокурорам обязательные для них указания и поручения. Вышестоящие прокуроры руководят деятельностью нижестоящих прокуроров и осуществляют контроль за нею. Приказы, указания, рас­поряжения, положения и инструкции, которые издает Генеральный прокурор РФ по вопросам организации деятельности системы проку­ратуры, обязательны для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры. Это предусмотрено п.1 ст.17 Закона о про­куратуре Российской Федерации.

Это, безусловно, оказывает определяющее воздействие на учас­тие прокуроров различных уровней в правотворческой деятельнос­ти. Так, в соответствии с п.2 Приказа Генерального прокурора РФ от 9 августа 1996 г. № 47 «Об участии органов и учреждений прокурату­ры в правотворческой деятельности и систематизации законодатель­ства в прокуратуре Российской Федерации» начальники управлений и отделов Генеральной прокуратуры, прокуроры субъектов РФ, городов и районов, приравненные к ним прокуро­ры при выявлении пробелов и недостатков законодательства, требу­ющих дополнительного правового регулирования, предложения с необходимыми обоснованиями и приложениями конкретных фор­мулировок предлагаемых норм обязаны направлять в управление правового обеспечения Генеральной прокуратуры РФ для проработки и представления на рассмотрение руковод­ства. В пункте 6 названного Приказа начальникам и прокурорам управ­лений и отделов Генеральной прокуратуры РФ, научным и педагогическим работникам институтов прокуратуры ука­зано на необходимость принимать участие в рабочих группах, созда­ваемых в Государственной Думе и других органах для разработки про­ектов законодательных и иных нормативных актов только по уполномочию руководства Генеральной прокуратуры, которое необ­ходимо систематически информировать о ходе работы.

Участие работников прокуратуры в правотворческом процессе мо­жет находить свое проявление на всех его стадиях: при проявлении инициативы принятия правовых актов, обсуждения и согласования проектов, принятия нормативных правовых актов. Самостоятельность работников прокуратуры при осу­ществлении правотворческой деятельности в значительном мере ос­новывается *на принципе независимости органов прокуратуры,* который состоит в том, что все свои функциональные решения и действия (по осуществлению надзора, участию в правотворчестве, расследованию преступлений и др.) каждый прокурор и следователь осуществляют только на основе закона, своего внутреннего убеждения и материалов надзорных проверок и расследований, осуществленных в соответствии с требованиями полноты, всесторонности и объективности их прове­дения. Закон о прокуратуре Российской Федерации (ст.5) указывает на недопустимость вмешательства не только в осуществление прокурор­ского надзора, но и в любую иную деятельность органов и учрежде­ний прокуратуры: расследование преступлений, координацию деятель­ности правоохранительных органов, а также участие в правотворческой деятельности.

При осуществлении правотворческой деятельности прокурорские ра­ботники опираются на *принцип «внепартийности» — политической неза­висимости прокурорских работников,* который сформулирован в п.4 ст.4 Закона. Он состоит в том, что прокурорские работники не могут являть­ся членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности.

Одно из главных мест среди принципов правотворчества занимает *принцип демократизма* правотворческой деятельности. Пред­ставляется, что он имеет ряд проявлений: наличие де­мократических процедур разработки законов и других нормативных правовых актов, их обсуждения и принятия; самостоятельность субъек­тов правотворчества, коллективность этого процесса. 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 правотворчества, но при должной организации этой работы — системы прокуратуры в целом, а также интересов граждан, общества и государства.

Демократизм разработки и принятия нормативных актов невозмо­жен без *гласности —* открытого характера такой деятельности, широ­кой и систематической информации о ней. Гласность процесса пра­вотворчества характерна для всех ее основных стадий: при подготовке (разработке) проектов, предварительного их обсуждения, принятия актов и их реализации. Вместе с тем следует отметить, что в соответствии с п.2 ст.4 Феде­рального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органы про­куратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод граждан, а так­же законодательства Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне.

С принципом демократизма тесно связан *принцип гуманизма* пра­вотворческой деятельности. Если учесть, что «гуманизм» происходит от латинского «humanitas» — человечность[[28]](#footnote-28), то вполне понятно, что этот принцип предусматривает следующее: нормативные правовые акты должны формулировать и защищать общечеловеческие ценнос­ти, естественные права человека, его интересы должны находиться в центре правотворческой деятельности.

Необходимым условием выполнения любого норма­тивного правового акта населением является соответствие его *принци­пу справедливости.* Поэтому нормы закона, иных нормативных актов призваны учитывать общественные ожидания и реальную готовность субъектов к выполнению его предписаний. Нормативный правовой акт должен соответствовать интересам общества в целом и не порож­дать необоснованного доминирования интересов отдельных соци­альных групп, не провоцировать конфликтов в обществе. Обязатель­ным для закона как инструмента государственной политики является его соответствие общим направлениям и целям этой политики.

Очень важную роль играет *принцип научной обоснованности право­творчества.* Он не сводится к участию в правотворчестве (пусть даже не на всех стадиях) представителей науки, как это иногда определяет­ся[[29]](#footnote-29). Научная обоснованность правотворчества включает в себя не­сколько компонентов: необходимость изучать объективные потребности при принятии каждого акта, практику применения дей­ствующего права, правильно избирать метод правового регулирова­ния, структуру размещения правового материала, учитывать возмож­ные близкие и перспективные последствия принятия этого акта и т.д. Прежде всего, необходимо по возможности четкое планирование правотворческой деятельности. Правотворчество - сложный и труд­ный процесс, оно не терпит ненужной поспешности. Далее, издание нормативно-правовых актов должно основывать­ся на четком и достаточно полном представлении участниками пра­вотворческого процесса (особенно групп разработчиков проектов) о действенной необходимости нормативно-правового регулирования (или его изменения, прекращения) соответствующих отношений, хо­рошем знании социально-экономической, политической и иной об­становки в стране, регионе, муниципальном образовании[[30]](#footnote-30). При этом правотворчество должно осуществляться с учетом уже имеющегося опыта нормативного регулирования, практики примене­ния, исполнения и соблюдения соответствующих правовых норм. Можно и полезно изучать опыт регулирования аналогичных отношений, включая и зарубежный опыт[[31]](#footnote-31).

*Принцип профессионализма* предусматривает участие в разработке новых правотворческих решений квалифицированных специалистов определенных областей общественной жизни, которые имеют соот­ветственную подготовку, большой опыт работы и достаточные знания. При этом следует особо подчеркнуть целесообразность и необходи­мость непосредственного участия ученых и, прежде всего, ученых-юри­стов в разработке и экспертизе законопроектов и проектов других нор­мативных правовых актов. Должная отдача от участия в правотворчестве высококвалифици­рованных профессионалов - ученых и практиков возможна лишь при хорошей организации данного дела[[32]](#footnote-32).

*Принципы системности и согласованности* подразумевают после­довательность при осуществлении правотворчества, обязательное со­ответствие каждого нормативного акта нормам Конституции РФ, иным законам и международно-правовым актам, ратифицированным Российской Федерацией[[33]](#footnote-33). В действующей Конституции нашего госу­дарства этот принцип отражается в ч.1 ст.15, гласящей, что Консти­туция РФ имеет высшую юридическую силу, пря­мое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в современ­ной России, не должны противоречить Конституции РФ. А ч.4 этой статьи определяет, что «...общепризнанные прин­ципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой сис­темы. Если международным договором Российской Федерации уста­новлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применя­ются правила международного договора».

Доктор юридических наук, профессор Р.В. Васильев выделяет так­же *принцип постоянного развития и своевременного осуществления пра­вотворчества[[34]](#footnote-34).* Данный принцип является непременным условием правотворчества, адекватного потребностям общества и государства. Он находит свое выражение в результате постоянно возникающей потребности нормативного правового регулирования одних отноше­ний, изменения регулирования других, отмены такого регулирования третьих. Его соблюдение в ходе законодательного процесса и в про­цессе всего правотворчества в значительной мере определяет возмож­ность решения задач прогрессивного развития общества и государства. В свою очередь, нарушение принципа постоянного развития и свое­временного осуществления правотворчества влечет за собой неблаго­приятные последствия.

Кроме отмеченных принципов в деятельности органов прокурату­ры используются в качестве организационных, определяющих начал *зональный, предметный и предметно-зональный принципы.* Распреде­ление обязанностей в структурных подразделениях органов прокура­туры различных уровней обычно осуществляется в соответствии с эти­ми принципами.

В приказах Генерального прокурора РФ выбор того или иного принципа организации работы прокуратуры субъекта Федерации, городской (районной) прокуратуры жестко не ограничен. Важно, насколько адекватно избранный принцип отвечает штатной численности, профессиональной подготовке кадров и поставленным перед прокуратурой задачам. Распределение обязанностей работников прокуратуры закрепля­ется в форме приказа, который в данном случае представляет собой нормативный акт руководителя прокуратуры, регламентирующий ос­новные вопросы организации и деятельности прокуратуры.

## 1.3 Участники и иерархия правотворческой деятельности

Вся совокупность правовых норм, имеющих неравную юридичес­кую силу, подчиняется принципу иерархии. Иерархия норм и принцип их соподчиненности дают возможность определить место этих норм и их роль в системе права, упростить про­цесс согласования и преодоления коллизий, что необходимо для фун­кционирования системы[[35]](#footnote-35). Место, занимаемое нормой в иерархии, зависит от статуса издав­шего эту норму органа – нормативно-правовые акты действу­ют в единой иерархической системе, построенной в соответствии с иерархией органов власти, связанной с государственным устройством страны. Чем выше положение органа власти, издавшего акт, в иерархичес­кой системе этих органов, тем больше юридическая сила его актов. Из этого правила есть одно исключение, установленное в Конституции РФ в соответствии с федеративным устройством нашей страны. Согласно ч.4 ст.76 Конституции РФ, вне пределов ведения Российской Федерации, совместного веде­ния Федерации и ее субъектов, субъекты Федерации осуществляют соб­ственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. А согласно ч.6 ст.76 Конституции РФ, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным пра­вовым актом субъекта России, изданным в соответствии с ч.4 ст.76 Конституции РФ, действует правовой акт субъекта РФ. Во всех же других случаях акты субъектов России должны соответствовать актам федеральных органов[[36]](#footnote-36).

Система нормативных правовых актов Российской Федерации ус­танавливается Конституцией страны, другими законами, указами Президента, а также постановлениями Правительства и иных феде­ральных органов исполнительной власти. В субъектах РФ система нормативных актов устанавливается конституци­ями, уставами, иными законами субъектов Федерации, актами выс­ших и центральных органов исполнительной власти.

Правотворчество в Российской Федерации осуществляется в со­временный период на различных уровнях - федеральном, региональ­ном (субъектов Федерации) и муниципальном. *В зависи­мости от иерархического уровня правотворчество можно подразделить на следующие виды*: федеральное правотворчество; региональное правотворчество; муниципальное правотворчество.

*К субъектам правотворческого процесса* относятся его участники, действия которых направлены на создание того или иного норматив­ного акта, в том числе и закона. В их число могут входить государ­ственные органы, должностные лица, граждане, политические партии, общественные организации и т.д. Кроме того, есть иные субъекты правотворческого (законодатель­ного) процесса, участие которых в законодательной деятельности на­прямую зависит от их свободного выбора собственного поведения (его вида и меры)[[37]](#footnote-37). Так, граждане, принимая решение участвовать или не участвовать в референдуме — всенародном голосовании, посредством которого принимается государственное решение, основываются на праве, зак­репленном в конституциях и других законах. Как правило, в референ­думе имеют право участвовать все лица, обладающие активным изби­рательным правом.

*Все субъекты могут быть разделены на следующие группы*: 1) в обязательном порядке участвующие в правотворческом (зако­нодательном) процессе - чье участие в законодательном про­цессе обусловлено их компетенцией, ролью, которую они играют в жизни государства: парламент (его депутаты), палаты, комитеты, ко­миссии, глава государства, а также иные органы, непосредственно связанные с движением закона от реализации права законодательной инициативы до его опубликования; 2) участвующие в нем в силу специфики конкретного нормативного акта (закона) - чье участие в создании какого-то нормативного акта связано со спецификой конкретного правотворческо­го процесса. Последняя может быть вызвана видом нормативного акта (кон­ституция, поправки к ней), важностью общественных отношений, подле­жащих регулированию (например, расходование федерального бюджета), процедурой принятия закона (референдум), особенностями сферы деятель­ности государства и общества (реализация законодательной инициативы высшими судебными органами по вопросам их ведения).

*Все субъекты правотворческого (законодательного) процесса*: 1) участвуют в этом процессе в силу своих полномочий (прав и/ или обязанностей), установленных, как правило, Конституцией и при­нятыми в соответствии с ней иными законами; 2) совершают в рамках названного процесса действия, всегда взаи­мосвязанные, взаимообусловленные выполнением другими субъекта­ми процесса возложенных на них полномочий, т.е. действия, пред­принимаемые субъектами, в полной мере приобретают логическую оправданность, значимость и целесообразность только при заверше­нии всего процесса в целом; 3) действуют в рамках нормативно определенных процедур, вызы­вающих юридически значимые последствия; 4) действуют с целью создания нормативного акта (закона)[[38]](#footnote-38).

 *Федеральное правотворчество*. Конституция Российской Федерации в ч.1 ст.104 определяет, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, чле­нам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правитель­ству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Рос­сийской Федерации, а также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения. Всего в современной Российской Федерации 723 субъекта права законодательной инициативы, а в США, к примеру, правам законо­дательной инициативы обладают только 532 члена Палаты предста­вителей и Сената.

*Законодательная инициатива* — это внесение законопроекта в за­конодательное учреждение в соответствии с установленной процеду­рой[[39]](#footnote-39). Это первая стадия законодательного процесса. Мировой опыт свидетельствует, что субъектами законодательной инициативы является исчерпывающий круг лиц, перечень которых обычно определяется законом. Только определенные органы государ­ства объективно по своему положению способны установить необхо­димость принятия нормативных правовых актов в соответствии с це­лями, которые стоят перед государственной властью.

Полномочия в области законодательной деятельности у *Президента Российской Федерации* довольно обширны*.* Он обладает правом законодательной инициативы, правом вето, а также подписы­вает и обнародует законы. Согласно ст.104 Конституции России Президенту РФ принадле­жит право законодательной инициативы, причем Президент РФ мо­жет инициировать рассмотрение не только обычного законопроекта, но и внести предложение о поправках и пересмотре положений Кон­ституции страны (ст.134 Конституции РФ). Важные полномочия закреплены за главой российского государ­ства и на других этапах законодательного процесса. К полномочиям Президента России, связанным с изданием и от­меной подзаконных актов, относится в первую очередь право изда­вать указы и распоряжения. В Основном законе России (ч.3 ст.90) отмечено, что указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Указами главы российского государства оформляются, как прави­ло, решения нормативного и индивидуального характера, а распоря­жениями — решения по оперативным, кадровым и организационным вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента. Указы и распоряжения Президента России обязательны для испол­нения на всей ее территории. Будучи изданы в пределах компетенции РФ, акты Президента РФ имеют прямое действие и не нуждаются в каком-либо одобрении (ра­тификации) законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации.

Конституция РФ и законодательство не содержат критериев, раз­граничивающих, по каким вопросам законодательная инициатива должна осуществляться по преимуществу Президентом РФ, а по каким - Правительством РФ. Не исключена их совместная законодательная инициатива, равно как и совместная законодательная инициатива других ее субъектов.

*Правительству Российской Федерации* для осуществления его полно­мочий предоставлено право законодательной инициативы по всем воп­росам, включая изменение КонституцииРФ*.* Законопроекты, подго­товленные от имени Правительства, вносятся в Государственную Думу только по его решению. Лишь Правительство может вносить законо­проект о государственном бюджете. В Правительство направляются все законопроекты и поправки к ним, поступающие в палаты Феде­рального Собрания, и оно вправе направлять в Совет Федерации и Государственную Думу официальные отзывы на рассматриваемые за­конопроекты и предложения об их изменениях. Эти отзывы Прави­тельства подлежат обязательному оглашению в Совете Федерации и Думе (обычно — на заседаниях соответствующих комитетов, готовя­щих к слушанию законопроекты). Акты Правительства подписываются его Председателем. Порядок их публикации установлен Указами Президента РФ от 23 мая 1996 г. и от 13 августа 1998 г.[[40]](#footnote-40) Публикация должна состояться в «Российской газете» в течение 10 дней после подписания акта. Акты Правительства РФ могут быть опубликованы, кроме того, в иных изданиях, доведе­ны до сведения населения по телевидению, иными средствами массо­вой информации. Акты Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания или опубликования, но если они затрагивают права и обязанности чело­века и гражданина - не ранее дня их официального опубликования. Такие акты подлежат государственной регистрации. Актыминистерств и ведомств могут иметь нормативный характер, но если такие акты затрагивают права, свободы и обязанности чело­века и гражданина, устанавливают правовой статус общественныхобъединений, имеют межведомственный характер, они подлежат обя­зательной государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации. Оно проверяет их на предмет соответствия законам, актам вышестоящих органов. Лишь после этого они подле­жат регистрации (о чем указывается в самом акте) и обязательному обнародованию (публикуются, в частности, в «Российской газете»). Такие акты имеют форму приказов, постановлений, инструкций, разъяснений о применении того или иного закона, указа Президента РФ, постановления Правительства РФ (в сфере ведения министерства) и подписываются руководителем министерства (ведомства).

Статья 95 Конституции Российской Федерации определяет струк­туру парламента России — Федерального Собрания и численность его палат. Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Статья 105 Конституции РФ устанавливает, что принятые Государ­ственной Думой федеральные законы направляются в СоветФедера­ции, который их либо одобряет, либо отклоняет. Конституция РФ предоставила право законодательной инициати­вы не только членам Совета Федерации, но и Совету Федерации в це­лом. Это обстоятельство указывает на особую роль «верхней» палаты парламента в законодательном процессе, как палаты, представляю­щей интересы органов власти субъектов Федерации, т.е. «палаты ре­гионов». Все 450 депутатов Государственной Думы обладают правом зако­нодательной инициативы. Комитеты Государственной Думы не наделены правом законодательной инициативы, а законопроекты, вносимые депутата­ми, должны быть именными.

Предоставление права законодательной инициативы законодатель­ным (представительным) органом субъектов Федерации мо­жет быть объяснено особенностями федеративного устройства нашего государства.

*Право законодательной инициативы федеральных судов* ограничено (на основании ст.104 Конституции РФ) предметом их ведения. Предоставление трем высшим судебным органам: Конституционному Суду, Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду РФ права законодательной инициативы «по вопросам их ведения» означает не что иное, как выявленные судебной практикой каждого из этих судов проблемы, которые требуют решения законодателя.

Думается, что Конституционный Суд РФ может осуществлять право законодательной инициативы путем внесения зако­нопроектов по вопросам соблюдения прав человека, разграничения ком­петенции между федеральными органами государственной власти, а также между органами государственной власти России и орга­нами государственной власти ее субъектов. К вопросам ведения Верховного Суда РФ относятся проблемы судоустройства, уголовного, уголов­но-процессуального, гражданского, гражданско-процессуального, уго­ловно-исполнительного законодательства, законодательства об административных правонарушениях, трудового, семейного, жилищ­ного законодательства, земельного, водного, лесного законодатель­ства, законодательства о недрах. Иные вопросы, которые могут быть предметом судебного рассмотрения в федеральных судах общей ком­петенции, также могут быть предметом законодательной инициативы Верховного Суда. Высший Арбитражный Суд РФ в основном должен осуществлять право законодательной ини­циативы при совершенствовании арбитражного, арбитражно-процессуального, гражданского законодательства, судоустройства и по другим вопросам, связанным с разрешением хозяйственных споров и споров в сфере управления.

*Региональное правотворчество*в зависимости от того, какой влас­тью (законодательной или исполнительной) оно осуществляется, *мож­но* *подразделить на две группы*: региональное законотворчество (законотворческую или, точнее, законодательная деятельность субъектов РФ); региональное исполнительное правотворчество. Наиболее важным видом регионального правотворчества является законодательная деятельность субъектов РФ (региональная законодательная де­ятельность) — правотворческая деятельность по принятию, офици­альному опубликованию и введению в действие законов субъекта (субъектов) РФ[[41]](#footnote-41).

Конституция РФ устанавливает порядок при­нятия федеральных конституционных законов, федеральный законов, законов субъектов Федерации - правовой основой регионального правотворчества и регионального законодательства служит, прежде всего, Конституция РФ, 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 могут приниматься законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, а также основы соотношения федерального и регионального законо­дательства[[42]](#footnote-42). Базу для всего правотворчества в субъектах 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 РФ)[[43]](#footnote-43).

*Субъектами законодательной деятельности регионов (субъектов) Российской Федерации являются*: законодательный (представительный) орган субъекта РФ; население субъекта, обладающее правом участвовать в референ­думе субъекта Федерации.

*К исполнительным правотворческим органам субъекта Российс­кой Федерации относятся*: высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа субъекта РФ); высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, подчиненные высшему должностному лицу и (или) высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ.

*Субъекты Российской Федерации вправе принимать следующие пра­вовые акты:* конституции (уставы); законы; постановления; иные нор­мативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ; нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов РФ (руководи­телей высших органов исполнительной власти субъектов РФ); нормативно-правовые акты органов исполнительной вла­сти субъектов РФ (правительств, кабинетов мини­стров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагива­ющие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведом­ственный характер (Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о порядке ведения федерального регистра нормативных пра­вовых актов Российской Федерации» от 29 ноября 2000 г. № 904[[44]](#footnote-44)).

Кроме указаний в федеральном законодательстве, участие проку­роров в правотворческой деятельности в субъектах России предусмотрено региональными правовыми актами. Так, в на­стоящее время конституциями и уставами 59 субъектов РФ прокурорам этих регионов предоставлено право законо­дательной инициативы.

Правотворчество законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, предусмат­ривающее участие в нем 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».

Участие прокуроров в правотворческой деятельности органов за­конодательной власти регионов предусмотрено и их регламентами. К примеру, согласно ст.48 и 60 Регламента Государственной Думы Ставропольского края, краевой прокурор или специально уполномо­ченные им лица имеют право присутствовать как на открытых, так и закрытых заседаниях Думы и совещаниях ее депутатов без приглаше­ния; в силу ст.81 Регламента проекты заколов края вместе с необхо­димыми материалами в обязательном порядке направляются краево­му прокурору для дачи заключения[[45]](#footnote-45).

*Органы местного самоуправления**и их должностные лица* по вопро­сам своего ведения также принимают (издают) правовые акты.Наи­менование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступ­ления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ[[46]](#footnote-46).

Таким образом, принятие в декабре 1993 г. Конституции Российс­кой Федерации положило начало интенсивному развитию региональ­ного и муниципального правотворчества[[47]](#footnote-47).

*Генеральный прокурор Российской Федерации* принимает довольно активное участие в правотворческой деятельности*.* Так, в соответствии с Законом о прокуратуре Российской Федерации, Генеральный про­курор РФ издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры *приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции,* регулирующие вопросы организации деятель­ности системы прокуратуры РФ и порядок реа­лизации мер материального и социального обеспечения указанных работников (п.1 ст.17 Закона). В комплексе с орга­низационными вопросами Генеральному прокурору предоставлено пра­во определять порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников, предусмотренных Федераль­ным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Приказы Генерального прокурора относятся к категории ведом­ственных нормативных актов. Они основываются на положениях Кон­ституции РФ, Федерального закона о прокуратуре и других федераль­ных законов,международных договоров РФ. Приказы Генерального прокурора РФ издаются по ключевым, ос­новополагающим вопросам организации деятельности системы проку­ратуры и порядка реализации мер материального и социального обес­печения ее работников. В качестве таковых могут выступать общие вопросы организации надзора и управления в органах прокуратуры; вопросы организации работы по надзору за исполнением законов; об организации надзора за исполнением законов органами, осуществля­ющими оперативно-розыскную деятельность, следствия и дознания; об организации надзора за исполнением законов на транспорте и др. Указания, как правило, регулируют более узкие направления дея­тельности органов прокуратуры. Указания могут издаваться на осно­вании обобщения материалов прокурорской и следственной практи­ки, результатов конкретных проверок.

Являясь ведомственными нормативными актами, приказы и указания Генерального прокурора РФ не входят в число актов, определяющих пра­вовые основы деятельности прокуратуры, однако им принадлежит актив­ная роль в обеспечении эффективного функционирования системы орга­нов прокуратуры. В приказах и указаниях Генерального прокурора России конкретизируются общие нормы законов, фор­мулируются правила реализации нормативных предписаний, находят вы­ражение оптимальные формы организации работы прокурорских работ­ников всех уровней. Будучи подзаконными актами, они, тем не менее, имеют прямое отношение к проведению в жизнь предписаний законов.

Приказы и указания Генерального прокурора Российской Федера­ции (имеются в виду только акты нормативного характера) подразде­ляются *на три основные группы*. В первую группу входят приказы и указания, посвященные вопро­сам работы прокуроров по отдельным направлениям деятельности прокуратуры. Их содержание позволяет понять ключевые вопросы надзорной деятельности прокуратуры, порядок и формы реализации других функций прокуратуры. Вторая группа приказов и указаний Генерального прокурора РФ связана с вопросами обеспечения (организаци­онного, информационного, кадрового, материально-технического и др.) деятельности прокуратуры в целом, на отдельных ее направлени­ях. Приказы и указания, относящиеся к данной группе, важны для понимания отдельных сторон деятельности прокуратуры. И, наконец, третью группу составляют приказы, утверждающие документы, определяющие статус структурных подразделений аппа­рата Генеральной прокуратуры, а также документы инструктивного характера. В данном случае имеются в виду утверждаемые Генераль­ным прокурором РФ положение об аттестации работников органов и учреждений прокуратуры России, инструкции по делопроизводству в органах прокуратуры, о по­рядке установления ежемесячных доплат работникам органов проку­ратуры, имеющим право на пенсию, и др. Приказы и указания данной группы имеют большое значение для понимания ведомственного ме­ханизма деятельности органов прокуратуры.

Распоряжения связаны в основномс реализацией мер разового или краткосрочного характера. С помощью распоряжений регламентиру­ются статус структурных подразделений центрального аппарата Гене­ральной прокуратуры РФ, наиболее крупных специализированных прокуратур, порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников. Инструкции определяют про­цедуру, своего рода технологию осуществления отдельных видов дея­тельности: организации делопроизводства, статистического учета, порядка хранения документов и др.

Некоторые указания Генерального прокурора РФ, данные в установ­ленном законом порядке, по своей обязательности выходят за пределы прокурорской системы. Его указания по вопросам предварительного след­ствия и дознания, не требующим законодательного регулирования, явля­ются обязательными для исполнения всеми органами предварительного следствия и дознания независимо от их ведомственной принадлежности (п.2 ст.30 Закона о прокуратуре). При этом имеются в виду указания об­щего, принципиального характера. Такие указания являются результатом обобщения практики деятельности правоохранительных органов по при­менению законов в процессе расследования преступлений, направлены на совершенствование этой деятельности, на повышение гарантий обес­печения законности, прав и свобод граждан.

Как видно, Россия обладает единой правовой сис­темой. Она включает нормативные акты федеральных органов*,* акты субъектов Федерации и акты органов местного самоуправ­ления. Частью этой системы являются локальные подсистемы в субъек­тах РФ, принимающих свои конституции (уставы), законы, кодексы, своды законов и иные акты. В рамках муниципаль­ных образований тоже может действовать местная подсистема право­вых актов, основанная на уставе муниципального образования (эти акты образуют не конституционное, а местное муниципальное право). Раз­ные акты могут по-своему регулировать те или иные отношения. Одна­ко в силу верховенства федеральной Конституции и федеральных зако­нов местное правотворчество развивается в соответствии с принципами федеральных правовых актов и не может им противоречить. В этом со­стоит суть единства права в России. Принимая участие в различных формах в правотворческой деятельности на федеральном, региональном (субъекты РФ), местном (органы местного самоуправления) уровнях, прокуроры способствуют созданию в современной России единой, непротиворечивой правовой системы.

## 2 Правовые основы участия прокуроров в правотворческой деятельности

## 2.1 Становление и развитие регламентации участия прокуроров в правотворческой деятельности в России

В 1722 г. Петр I ввел новый государственный институт, доселе не су­ществовавший в России, — прокуратуру. Цель, поставленная перед про­куратурой, — проведение в жизнь экономических, социальных и поли­тических реформ царя вопреки скрытому, а нередко и открытому сопротивлению местных органов власти. Средства, используемые про­курорами, носили уже тогда чисто надзорный характер. По замыслу императора прокурорский надзор был сформулирован как институт контроля за деятельностью государственного аппарата и в первую оче­редь — за Сенатом, ставшим по Указу «О должности Сената» от 27 ап­реля 1722 г. законодательным и высшим органом подзаконной испол­нительной власти[[48]](#footnote-48). Петр I возлагал на Сенат большие надежды. Он должен был стать проводником воли государя, следить за выполнением всех его распоряжений, а в случае отсутствия царя (что было довольно часто во время ведения войн) как бы замещать его в государственном управлении страной, т.е. быть его alter ego. Однако Сенат явно не справ­лялся с этой ролью[[49]](#footnote-49).

Харак­теризуя должность прокурора, ординарный профессор императорского Московс­кого университета И.Д. Беляев в своей работе «История русского за­конодательства» писал, что в нем «...должность прокурора определена так: смотреть накрепко, чтобы коллегия все дела исполняла по рег­ламенту и указам; чтобы в коллегиях решенные дела немедленно приводились в исполнение, для этого прокурору иметь книгу, в кото­рой записывать на одной стороне, когда какой указ состоялся, а на другой стороне, когда что по указу исполнено; ежели увидит, что в коллегии делает противно указам, то протестовать и доносить Гене­рал-прокурору; смотреть за фискалами в исправлении их должнос­ти; канцелярии коллегий должны исполнять все требования проку­рора. Таким образом, с учреждением прокуроров все коллегии поступили под надзор каждая своего прокурора, а низшие суды - под надзор своих фискалов, состоящих в ведении прокурора»[[50]](#footnote-50). Весь надзор отходит от Сената к Генерал-прокурору, и, что следует отметить, под надзором находится и сам Сенат[[51]](#footnote-51).

Генерал-прокурор наделялся полномочиями не только наблюдать за порядком и приличием в Сенате по существу, но и делать ему указа­ния на неправоту или пристрастие его мнений и приговоров, а в слу­чае несогласия с этими указаниями, посоветовавшись «с кем забла­горассудит», но не дольше недели. Надзор имел важный отличительный признак, позволяющий вы­делить его из иных видов государственной деятельности. Это признак заключался в том, что прокурор не пользовался решающим голосом ни по одному административному вопросу. «Органы управления про­изводят и решают дела, а прокуроры наблюдают за этим производ­ством и решением, охраняют их закономерность, но не принимают другого ближайшего участия в самом существе дела в их возбуждении, постановлении и направлении»[[52]](#footnote-52). Таким образом, средства прокурора носили чисто надзорный характер, и основным среди них являлась так называемая «протестанция», т.е. принесение протеста в орган, на­рушивший закон, или в вышестоящий орган.

Генерал-прокурор непосредственно надзирал затем, чтобы *высший государственный орган — Сенат* рассматривал все относящиеся к его компетенции дела, действовал в строгом соответствии с регламентом и им­ператорскими указаниями. Генерал-прокурор наделялся полномочиями и в сфере правотворчества: предлагал Сенату принимать решения по воп­росам, не урегулированным правом. То есть в соответствии с п. X Указа «О должности Генерал-прокурора» от 27 апреля 1722 г. Генерал-прокуро­ру было предоставлено право законодательной инициативы. При обна­ружении пробелов в законодательстве, Генерал-прокурору предписыва­лось давать соответствующие предложения Сенату, «чтоб учинили на те дела ясные указы»[[53]](#footnote-53). А Указ от 17 апреля 1722 г. «О хранении прав граж­данских» требовал неукоснительного соблюдения законов.

Генерал-прокурору подчинялись обер-прокурор, прокуроры коллегий Сената, провинций. Он же был подотчетен только императору.

Надзирала прокуратура за законностью деятельности и других го­сударственных органов и структур. Так, она вела надзор по арестантс­ким делам, за местами содержания заключенных под стражей. Под­черкивая это обстоятельство, видный российский государственный деятель, бывший министр юстиции, Генерал-прокурор Н.В. Муравь­ев свидетельствовал, что в России «прокуратура с момента ее созда­ния (1722 г.) и до судебных реформ Александра II (1860-е гг.) была пре­имущественно органом общего (административного) надзора, а собственно судебная, обвинительная или исковая деятельность... со­ставляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора, едва намеченное в законе, слабое и незначительное на практике»[[54]](#footnote-54).

Основанный Петром I в 1711 г. Правительствующий Сенат не был похож на сенат Швеции, Польши и других стран. Степень предостав­ленной Правительствующему Сенату власти определялась тем, что он был учрежден «вместо царского величества собственной персоны» на время постоянных отлучек Петра I, мешавших ему заниматься теку­щими делами. Учреждением, в чем-либо ограничившим власть Пет­ра, Сенат не был: он действовал только по поручению царя и перед ним за все отвечал. То есть Сенат являлся коллективным регентом, заместителем государя в решении всех вопросов государственного управления, главой исполнительной власти (в отсутствие государя). Статус нового органа не был детализирован, это произошло несколь­ко позже — из двух дополнительно принятых указов стало ясно, что Сенат — постоянно действующий орган.

*К компетенции Сената относились*: судебная и организационно-судебная деятельность, финансовый и налоговый контроль, внешне­торговые и кредитные полномочия. О законодательных полномочиях Сената ничего не говорилось. Структура Сената включала *присутствие* (общее собрание сенато­ров, на котором принимались решения) и *канцелярию,* которую воз­главлял обер-секретарь и которая состояла из нескольких столов — секретный, губернский, приказный и проч. В 1718 г. штат сенатских подьячих переименовался в секретарей, канцеляристов и протоколи­стов (в 1722 г. Канцелярия Сената была переподчинена Генерал-про­курору).

В 1712 г. при Сенате была восстановлена *Расправная палата,* рас­сматривавшая дела местных судов и администрации в качестве апел­ляционной инстанции. В 1718 г. в состав Сената кроме назначенных царем членов вошли все президенты вновь созданных учреждений — коллегий. Для контроля за деятельностью самого Сената в 1715 г. была учреж­дена должность генерал-ревизора, которого несколько позже сменил обер-прокурор. Им были подчинены прокуроры при коллегиях. Кроме того, при Сенате образовывались должности рекетмейстера (принятие жалоб и апелляций) и герольдмейстера (учет служащих дворян).

В работе Сената устные указы и административные распоряжения уступают место новым формам законотворчества: по Генеральному регламенту 1720 г*.* обязательными для коллегий распоряжениями были только письменные указы Сената (и царя). В статусе Сената сочета­лись его законодательные полномочия (государь разрешил Сенату без согласования с ним самостоятельно решать неотложные дела) и его роль в качестве органа исполнительной власти.

Далее рассматриваются наиболее распространенные формы актов первой четверти XVIII в.

*Регламенты* (акты учредительного характера) определяли состав, организацию, компетенцию и порядок делопроизводства органов управления. Регламенты были актами, определяющими общую струк­туру, статус и направления деятельности отдельных государственных учреждений.

*Манифесты.* Издавались только монархом и за его подписью и были обращены ко всему населению и всем учреждениям. В форме мани­фестов объявлялось о вступлении монарха на престол, крупных поли­тических событиях и акциях, начале войны или подписании мира.

*Именные указы.* Также издавались и подписывались монархом. В них формулировались решения, адресованные конкретным государствен­ным учреждениям или должностным лицам: Сенату, коллегиям, губер­наторам. Именные указы дополнялись уставами, учреждениями или регламентами.

*Указы.* Могли издаваться монархом или от его имени Сенатом и были нацелены на решение конкретного дела или случая, введение или отмену конкретных учреждений, норм или принципов деятель­ности. В них содержались правовые нормы и административные пред­писания. Адресовались определенному органу или лицу и были обя­зательны только для них. В форме указа выносились судебные решения Сената.

*Уставы.* Сборники, содержавшие нормы, относящиеся к опреде­ленной сфере государственной деятельности (1766 г. - Воинский ус­тав, 1720 г. - Морской устав). Уставы издавались для определенного ведомства или регулирования определенной отрасли права. Для сис­темы правовых источников в целом в данный период характерно оче­видное преобладание законодательной нормы над судебной практи­кой и обычаем[[55]](#footnote-55).

В первой четверти ХVII в. начинает формироваться принцип закон­ности. Место обычая и традиции окончательно занял закон. Монарх как носитель и центр государственного интереса, глава законодательной, ис­полнительной и судебной власти воплощал идею законности. Игнори­рование и неуважение закона стали рассматриваться как преступления. Соблюдение государственных установлений объявлялось важнейшей за­дачей всех органов власти и управления, должностных и частных лиц. Функции, вмененные Генерал-прокурору, постепенно изменялись, корректировались и в окончательной форме приобрели обязанности «накрепко смотреть, чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но самим действом по указам исполнялись»[[56]](#footnote-56). Таким образом, обязан­ности прокурора еще в XVIII в. приобрели форму общего надзора. Глав­ное предназначение Генерал-прокурора состояло в «наблюдении» за исполнением законов.

В первой четверти XVIII в. можно отметить новые черты, свойствен­ные законодательству: оно стало более четким по форме и менее казу­альным, усилились черты юридического формализма и абстрактности. Письменное оформление законов и их публикация стали обязательны­ми. Впервые появилось указание на то, что закон не имеет обратной силы, подчеркивается неукоснительность его исполнения. В отдельных указах определялся порядок систематизации (инкорпорации) норма­тивного материала.

*Законодательная инициатива,* принадлежавшая, прежде всего, монар­ху, постепенно (в первой четверти XVIII в.) распространилась на цент­ральные государственные учреждения и специальные комиссии. В со­ставлении Табели о рангах наряду с монархом приняли участие Военная, Адмиралтейская и Иностранная коллегии и аппарат Сената.

*Публикация и толкование законов* возлагались на Сенат. Последний предлагал свое толкование императору, принимавшему окончатель­ное решение по существу.

Большое число издаваемых актов *требовало систематизации и ко­дификации.* С 1649 по 1696 г. был принято более полутора тысяч актов, имевших силу закона. За период правления Петра I принято более трех тысяч правовых актов[[57]](#footnote-57). Во второй четверти XVIII в. в среднем ежегод­но издавалось около двухсот нормативных актов. Возникали серьез­ные трудности в обобщении и толковании этих разнородных и часто взаимоисключающих норм.

Принцип законности в этой ситуации не мог проводиться после­довательно. Дополнительные трудности создавали недостаточная ин­формации о новых актах, их несвоевременная публикация. Незнание закона субъектами, в отношении которых он действовал, было обыч­ным явлением. В целом публиковалось не более половины всех изда­ваемых актов, тираж был небольшим.

После смерти Пера I, как и многие из его «детищ», общенадзорная роль прокуратуры стала угасать. Приоритетным направлением про­куратуры стала уголовно-следственная функция. В законодательстве наметился поворот от кодификации к систематизации. Пытаясь со­хранить петровские преобразования, Екатерина I своим императорс­ким Указом от 7 марта 1726 г. «О должности Сената» подтверждает прежние прерогативы прокуратуры. Немного позже, 20 октября 1730 г., императрица Анна Иоанновна в изданном «Манифесте» акцентирует внимание на том, что только прокуратура способна устранить беспорядки и злоупотребления в стра­не. Однако лишь юридически прокуратура оставалась прежней, фак­тически же роль ее была значительно сужена, а влияние ограничено. Все же Указ императрицы от 3 сентября 1733 г. «О должности проку­роров», наказывавшем «смотреть накрепко, дабы губернатор с това­рищами должность свою хранили и в звании своем во всех делах ис­тинно и ревностно, без потеряния времени...» имел большое значение, поскольку регламентировал деятельность губернских прокуроров[[58]](#footnote-58).

Из Указа от 12 декабря 1741 г. усматривается, что императрица Ели­завета Петровна (1741-1761 гг.) пыталась восстановить полномочия Сената, Генерал-прокурора и всей системы прокуратуры. Но в боль­шей мере это удалось императрице Екатерине II (1761-1796 гг.), ко­торая не только полностью восстановила прокурорский надзор, но и усовершенствовала его. Прокуратура в период ее царствования обре­ла ряд новых полномочий. «В провинциях прокурорский надзор вхо­дит в деловой обиход присутственных мест и канцелярий и фактичес­ки перестает быть «государственным оком» и «стряпчим о делах государственных»[[59]](#footnote-59). Должности губернских прокуроров и стряпчих, уездных стряпчих создавались при всех судебных палатах. Стряпчие при сословных судах были не только помощниками и советниками прокуроров, но и исполняли обязанностипрокурора в его отсутствие.

В обязанности прокурора и стряпчих в тот период входило, как при Петре I, «охранение» закона и «преследование» его интересов в пра­вительственных установлениях путем: предупреждения нарушения; их пресечения; ведения судебных дел для восстановления закон­ного порядка или прав казны. Указом Сената от 30 декабря 1796 г. под руководство Генерал-прокурора была передана Комиссия, которая была создана для сочинения нового проекта «Уложения».

Екатериной II принимались меры к совершенствованию органов прокуратуры и ее влиянию на состояние законности в государстве.

При преемниках Петра роль Сената уменьшается, особенно в сфе­ре законодательства. Александр I в 1802 г. окончательно лишил Сенат статуса законосовещательного учреждения, передав эти функции Го­сударственному Совету. В 1803 г. Сенат был лишен права представлять свои замечания на законопроекты, министерские отчеты стали посту­пать не в Сенат, а в Комитет министров. Сокращалась надзорная дея­тельность. Координацию работы сенатских департаментов осуществ­лял Генерал-прокурор Сената, ставший одновременно министром юстиции. Число департаментов (во главе каждого стоял обер-проку­рор) к середине XIX в. возросло до 127. Первый департамент осуще­ствлял надзор за правительственным аппаратом и проводил обнаро­дование законов. Все остальные департаменты играли роль высших апелляционных судов для определенных губерний страны. Учрежден­ный в 1801 г. Государственный Совет стал в 1810 г. высшим законосо­вещательным учреждением Российской империи. Все законы и зако­нодательные акты перед утверждением императором должны были обязательно обсуждаться в Государственном Совете. Члены Государ­ственного Совета до 1906 г. назначались царем из числа высших са­новников. Министры являлись членами Государственного Совета по должности.

Первоначально возникший «как плод реформаторских стремлений молодого Александра I (1801-1825 гг.), со временем он приобрел зна­чение главного законосовещательного органа государства[[60]](#footnote-60). Основной функцией Государственного Совета стала выработка законов, кото­рые, тем не менее, не могли «иметь совершения» без утверждения вер­ховной власти. Помимо этого в его компетенцию входило обсуждение общих мер внутреннего управления, вопросов войны и мира, рассмот­рение ежегодной сметы государственных приходов и отчетов мини­стерств. «Разрешение и утверждение» дел, предварительно поступив­ших в Государственный Совет, зависело от императора, который мог по своему усмотрению вынести противоположное решение[[61]](#footnote-61). В цар­ствование Николая II фактически роль главного законосовещатель­ного органа значительно снизилась: проявилась тенденция утвержде­ния мнения именно меньшинства членов Совета.

Начиная с 1802 г. Генерал-прокурор стал одновременно министром юстиции. В том же году был учрежден Комитет министров[[62]](#footnote-62).

В первые годы царствования Александра I в Учреждении мини­стерств 8 сентября 1802 г. появляются категоричные требования «соб­ственноручного» учреждения законов в отличие от других правовых актов. Более определенно эта идея выступает в Учреждении Государ­ственного Совета 1810 г., когда к первому, уже существовавшему фор­мальному условию, присоединяется новое — прохождение закона че­рез Государственный Совет. Требование это было выражено в формуле санкции законов — «вняв мнению Государственного Совета», заим­ствованной из французского права.

Развитие Государственного Совета с момента его образования по­казывает, что в существовании законосовещательной функции de jure он не ограничивал власти монарха[[63]](#footnote-63). Фактически этот институт играл важнейшую роль в механизме государственной власти России, и в даль­нейшем в процессе трансформации государственного строя послужил основанием для верхней палаты законодательного органа.

В дореформенный период главный законосовещательный орган — *Государственный Совет* — не обладал правом законодательной инициативы; он обсуждал только внесенные в него законопроекты. Со­гласно ст.49 Основных законов 1892 г., Сенат, Синод и министерства могли вносить свои законопроекты в Государственный Совет лишь с разрешения монарха. Поэтому они должны были предварительно представлять их «на Высочайшее благоусмотрение»[[64]](#footnote-64). Следовательно, ни один орган Российской империи не мог самостоятельно, помимо царя, осуществлять право законодательной инициативы[[65]](#footnote-65). Вместе с тем ограниченные возможности государственных органов проявлять за­конодательную инициативу сочетались с обилием законов в дорефор­менном праве. Только в своде законов их было свыше 60 000[[66]](#footnote-66). Это свидетельствует о том, что законотворчество как процесс было эффек­тивным даже в рамках законосовещательных органов. Вместе с тем процесс создания законов не обеспечивал принятие ясных и недвус­мысленных правовых актов.

Первым министром юстиции России с одновременным исполне­нием обязанностей Генерал-прокурора и руководством всей прокурор­ской системой был назначен знаменитый поэт Г.Р. Державин. 22 сен­тября 1802 г. он подписал циркулярный ордер, направленный губернским прокурорам, *который содержал семь главных положений*:

1. Губернский прокурор обязывался о всяком нарушении закона (долга службы, интереса императора и т.д.) или незаконном решении в присутственных местах сообщать губернскому правлению («немед­ленно и с приличностью») и одновременно доносить Генерал-про­курору. Приостановление исполнения решения не допускалось, что имело свое положительное значение (ускорялось и упрощалось судо­производство), однако привело к снижению эффективности проку­рорских протестов и их дальнейшей формализации.
2. В случае обнаружения прокурором незаконного постановления или распоряжения губернского учреждения, основанного на предписании какого-либо министра, он должен был только обстоятельно доводить это до сведения министра юстиции без промедления. Это положение факти­чески нейтрализовало действенность прокурорского надзора.
3. Прокурорам предписывалось три раза в год представлять мини­стру юстиции рапорты о трех правонарушениях, которые невозможно было предотвратить, с объяснением причин и предложением мер для предотвращения таковых впредь. Эти данные служили исходным ма­териалом для отчета министра юстиции, ежегодно представляемого им Сенату - на основе сложившейся на местах практики приме­нения законов Генерал-прокурор формулировал свои предложения по совершенствованию законодательства.
4. Прокуроры обязывались, помимо ведомостей о числе решенных и нерешенных дел и о колодниках, присылать министру юстиции под­робные ведомости о находящихся в производстве делах. В этих ведо­мостях должны были указываться краткие сведения о деле: где, когда и по какому основанию оно было возбуждено, когда и как решилось. В ведомостях об арестантах должны были уточняться сведения о ре­жиме их содержания и состоянии тюрем. Прокуроры должны были сообщать, имеют ли места заключения необходимые жизненные ус­ловия, не изнуряются ли тяжкими работами заключенные и проч.
5. Впервые на прокуроров возлагался надзор за следствием как особое направление надзора. Они должны были наблюдать за тем, чтобы при расследовании преступлений не использовались пристрастные допросы и истязания подозреваемых и обвиняемых, а также не допускалось при­влечение к ответственности невиновных. С другой стороны, прокуроры должны были бороться с сокрытием преступлений и послаблениями пре­ступникам. Прокурор обязан был, говоря современным языком, обеспе­чивать всестороннее и объективное исследование обстоятельств дела.
6. В надзоре по гражданским делам главное внимание прокуроров должно было быть сосредоточено на соблюдении подсудности и пре­сечении волокиты и необъективности.
7. Прокурорам рекомендовалось по возможности сокращать пере­писку и сообщать Генерал-прокурору только о наиболее «достойных предметах».

Сенатским указом 15 декабря 1802 г. этот циркулярный ордер был утвержден и стал обязательным для исполнения всеми присутствен­ными местами империи[[67]](#footnote-67).

В эпоху правления Александра I, по его инициативе и под руковод­ством выдающегося юриста России М.М. Сперанского была начата разра­ботка Свода законов Российской империи, который действовал до 1917 г.[[68]](#footnote-68). Но лишь при Николае I удалось развернуть по-настоящему и завершить систематизацию российского законодательства. Сначала Сперанский приступил к созданию Полного собрания законов (ПСЗ). Оно включало в себя все нормативные материалы с Соборного Уложения до начала цар­ствования Николая I, собранные в хронологическом порядке. Таких ак­тов набралось свыше 50 тыс., составивших 46 томов. Впоследствии ПСЗ дополнялось текущим законодательством. Так появилось второе Полное собрание законов Российской империи, охватившее законодательство до 1881 г., и третье, включающее законы с марта этого года. После издания Полного собрания законов Сперанский приступил ко второму этапу работы - созданию Свода законов Российской импе­рии. При его составлении исключались недействующие нормы, уст­ранялись противоречия, проводилась редакционная обработка текста. Если ПСЗ строился по хронологическому принципу, то Свод - по от­раслевому. В основу структуры Свода было положено деление права на публичное и частное, идущее от западноевропейских буржуазных концепций, восходящих к римскому праву. Свод был создан в 15 то­мах, объединенных в 8 книгах[[69]](#footnote-69).

Деятельность прокуратуры совершенствуется в период царствования Александра II. Обязанности, возложенные в этот период законом на проку­роров, были столь сложны, многообразны и вместе с тем столь неопреде­ленны, что, как считает С.М. Казанцев, их осуществление должным обра­зом было в тех условиях и при тех штагах заведомо нереально[[70]](#footnote-70). Поэтому неудивительно, что как только во второй половине 50-х гг. XIX в. встал воп­рос о необходимости судебной реформы в России, выяснилось, что приме­нение даже некоторых принципов буржуазного судоустройства и судопро­изводства неизбежно влечет за собой и реорганизацию прокуратуры.

*В преддверии судебной реформы к обязанностям прокурора отно­сились*: надзор за порядком производства дел в губернских местах наблюдение за исполнением законов о подсудности, «повсеместное хранение польз и выгод казны», попечение о содержащихся под стра­жей, ходатайство в судебных местах по делам казны, «обнаружение преступлений» и надзор за производством следствий. Кроме того, про­куроры осуществляли «...представление общему присутствию губерн­ского правления и палат заключений по законодательным вопросам и присутствие при дворянских и городских собраниях для изъяснения законов в случае возникающих сомнений»[[71]](#footnote-71). То есть, по существу, уже тогда прокуроры осуществляли деятель­ность по консультированию не имевших в большинстве своем юри­дического образования членов дворянских и городских собраний, а также давали оценку вырабатываемых предложений о внесении из­менений и дополнений в действующие нормативные акты. Впослед­ствии это направление деятельности прокуратуры получило свое даль­нейшее развитие. Следует отметить, что в середине ХIХ в. прокуратура становится одним из наиболее образованных отрядов русского чинов­ничества.

Судебная реформа 1864 г. внесла изменения в систему прокурорс­кого надзора. «Суть реорганизации прокуратуры в соответствии с ос­новными принципами реформы 1864 г. состояла в ограничении про­курорского надзора исключительно судебной властью и возложении на прокурора функций государственного обвинения в суде»[[72]](#footnote-72).

Во второй половине XIX — начале XX в. развитие системы проку­рорского надзора происходило в двух основных направлениях: вытеснение губернской прокуратуры по мере проведения судебной реформы на территории страны и усиление надзора за судами и ад­вокатурой и наделение прокуратуры функциями государственного юрисконсульта.

«Новая прокуратура», хотя и продолжала оставаться органом ис­полнительной власти, непосредственно подчиненным правительству, но в сравнении с губернской прокуратурой оказалась более самостоя­тельной и независимой от местных властей. Эти факторы способствовали постепенному возрастанию авторитета прокуратуры, насколько это вообще возможно в условиях абсолютной монархии[[73]](#footnote-73).

Следует признать, что министр юстиции обязан был проводить в жизнь волю царя. Это в равной мере касалось и его участия в законо­творческом процессе. Так, после покушения народовольцев на импе­ратора Александра II усиливается правительственное наступление на судебную систему, порожденную реформой. В 1881 г.было принятоспециальное Положение о мерах к ограждению государственного по­рядка и общественного спокойствия, возвратившее и закрепившее все ранее сделанные изъятия из общего судебного порядка. Выдвигавшиеся в этот период предложения о создании отдельной системы прокурорского надзора за административными органами, а также о расширении прав «Судебной прокуратуры» в области общего надзора по образцу губернской, дореформенной успеха не имели, по­скольку правительство не было в этом заинтересовано. Прокуратура должна была в первую очередь вести (и вела) борьбу с преступностью всеми возможными средствами, а не надзирать за законностью в дея­тельности полиции и жандармерии, равно как и чиновников других административных органов. Правительство отдавало отчет в бессмыс­ленности и даже опасности такого надзора в условиях, когда деятель­ность администрации нередко выходила за рамки законов даже Рос­сийской империи. Общий надзор прокуратуры был возможен в условиях дореформенной России, поскольку находился в определенной зависи­мости от губернской администрации. «Новая прокуратура» оказалась гораздо более самостоятельной. Это был орган, непосредственно под­чиненный правительству. Споры между прокурорами и губернаторами, а также иными представителями местной административной власти нередко возникали и при отсутствии общего надзора.

В первые годы XX в. в «верхах» появилось сознание неизбежности реформ в различных сферах и в области государственного управления в частности. Буржуазно-демократическая революция 1905-1907 гг. по­ставила правительство перед необходимостью частичного преобразо­вания политического строя. Эти преобразования, происходившие под давлением революционных событий, носили непоследовательный и противоречивый характер. С самых первых дней революции самодер­жавие пыталось лавировать и искало компромисс с народом. Уже 18 февраля 1905 г., через полтора месяца после начала революционных событий, Николай II подписал подготовленный министром внутрен­них дел А.Г. Булыгиным рескрипт, в котором предлагалось привлекать«...избранных от населения людей к участию в предварительной разра­ботке и обсуждении законодательных предложений»[[74]](#footnote-74).

6 августа 1905 г. император подписал Высочайший манифест «Об учреждении Государственной Думы». Она создавалась для «...предва­рительной разработки и обсуждения законодательных предложений, восходящих, по силе основных законов, через Государственный Со­вет, к верховной самодержавной власти» (ст.1)[[75]](#footnote-75).

Николай II и царское правительство с 1913-1914 гг. практически прекратили взаимодействие с законодательными палатами. После Фев­ральской революции ни Государственная Дума, ни Государственный Совет не возобновляли свою работу. Февраль 1917 г. стал завершени­ем краткой истории развития российских парламентских традиций в начале XX в. 26 февраля 1917 г. император издал указ о перерыве в занятиях Государственной Думы и назначении «срока их возобновле­ния не позднее апреля 1917 г., в зависимости от чрезвычайных обсто­ятельств».

Вполне понятно, что законотворческая деятельность министров юстиции — Генерал-прокуроров этого периода основывалась на су­ществовавшем законодательстве.

Представляется, что из изложенного выше можно сделать ряд вы­водов. С момента образования российской прокуратуры императором Петром I идо Октября 1917 г. прокурорские работники через Генерал-прокуроров, Генерал-прокуроров — министров юстиции принимали активное участие в законотворческой деятельности. В период выпол­нения Правительствующим Сенатом законотворческой деятельности Генерал-прокурор принимал участие в его работе, осуществлял конт­роль в форме надзора за тем, как проходил в Сенате процесс законо­творчества, и обязан был о всех выявленных нарушениях сообщать российскому императору.

В рассматриваемый период, и особенно после Судебной реформы 1864 г. прокуроры, имеющие, как правило, высшее юридическое обра­зование, принимали активное участие в консультировании представи­телей органов власти различных уровней. То есть в тот период времени складывалась такая форма участия прокуроров в законотворческой де­ятельности, как консультирование субъектов и участников законотвор­ческой деятельности. Уже во времена существовании Российской им­перии работники прокуратуры не только имели право на участие в законотворческой деятельности, но и обязаны были в случае обнару­жения каких-то пробелов или противоречий в действующем законода­тельстве сообщать об этом вышестоящему прокурору для последующего направления их Генерал-прокурору для принятия окончательного решения.

В период с января 1722 г. по октябрь 1917 г. Генерал-прокуроры, являясь представителями своего времени, класса и своего круга, при­нимая участие в законотворческой работе, всячески стремились реализовывать в законах волю российских царей и правительства, а так­же экономически и политически господствующих кругов, причем, как правило, опираясь при этом на идеи представителей не самых про­грессивных взглядов.

##

## 2.2 Участие прокуроров в правотворческой деятельности в СССР

После Октябрьской революции органы прокуратуры, как известно, были ликвидированы. В Декрете о суде № 1 от 24 ноября 1917г. отмеча­лось: «Упразднить ранее существовавшие институты судебных следо­вателей, прокурорского надзора, а равно институты присяжной и част­ной адвокатуры». Дореволюционная прокуратура, таким образом, упразднялась без замены ее новой, советской прокуратурой.

В условиях революционной борьбы, направленной на завоевание и удержание политической власти, заново создаваемый государствен­ный аппарат функционировал преимущественно как орудие насилия и подавления. В тогдашней России сформировался особый тип политико-правовой идеологии, в представ­лении которой было больше ясности в том, что надо разрушать, неже­ли в том, каково место закона и суда в становлении и регулировании новых отношений. Не случайно такая идеология получила название «правового нигилизма», который «...подкреплялся и распространял­ся на почве ненависти масс к старой государственности и праву, от­сутствием глубоких традиций демократически организованной госу­дарственной и правовой жизни, общего низкого уровня культуры и правового сознания, что сказалось и на содержании, форме, методах государственного строительства»[[76]](#footnote-76).

По мнению В.Д. Ломовского, причины отсутствия прокуратуры в указанный период связаны с объективными и субъективными факторами. Главная из них — экономические условия политики военного коммунизма, централизация политической, хозяйственной и культур­ной деятельности, свертывание гражданского оборота, централизован­ное распределение. В этих условиях, когда в руках центральной влас­ти находились почти все вопросы законодательства и управления, создание прокуратуры было бы преждевременным, а обеспечение пол­ного единства социалистической, а точнее революционной, законно­сти невозможным. Среди других причин отсутствия прокуратуры в тот же период можно назвать стремление советской власти обеспечить ак­тивность в политической жизни всего населения и в первую очередь рабочих. В.И. Ленин писал: «...нашим лозунгом вначале был рабочий контроль»[[77]](#footnote-77). К причинам субъективного свойства можно отнести имев­шийся в это время юридический нигилизм, отсутствие верных новой власти кадров[[78]](#footnote-78).

Такое положение не могло существовать долго, поскольку правовая система, основанная на декретах и решениях чрезвычайных органов, не обеспечивала главного — единообразия государственного управле­ния и стабильности государственной власти. Поэтому она неизбежно должна быть заменена относительно стабильной системой законов, от­вечающих стандартному набору требований, изданных легитимными представительными органами государственной власти, в установлен­ном законом порядке, действующих по времени неограниченно, в от­ношении неограниченного круга лиц, в соответствии с внутренней иерархией и т.д. Основа такой системы была заложена Конституцией РСФСР 1918 г. Через несколько лет было такое количество законов и соответствующих им нормативно-правовых актов (постановлений ВЦИК и СНК РСФСР), что возникла потребность в создании специ­ального органа государственной власти, который мог бы осуществлять единообразный контроль за их исполнением, т.е. обеспечивать закон­ность (в узком смысле слова) в стране.

Специфика условий новой экономической политики с исторической неизбежностью выдвигала вопрос о создании такого государственного органа, который в условиях сложного гражданского оборота смог бы обес­печить неукоснительное проведение законов в жизнь. Требовалось со­здать специальный, качественно новый орган, который действовал бы от имени центральной верховной власти независимо от местной, по своей структуре и полномочиям отвечал бы задаче внедрения единой законно­сти во всех областях жизни государства, способствовал бы повышению уровня борьбы с правонарушениями соответственно новым условиям. Осуществление такой функции было решено возложить на прокуратуру. По мысли В.И. Ленина, таким органом должна была стать советс­кая прокуратура. В конце 1921 г. он дал указание Д.И. Курскому при­ступить к подготовке проекта положения о прокуратуре.

26 мая 1922 г. Ш сессия ВЦИК приняла Положение о прокурорском надзоре, а 28 мая оно было подписано Председателем ВЦИК М.И. Калининым. Положение о прокурорском надзоре стало зако­ном, который вводился в действие с 1 августа 1922 г.[[79]](#footnote-79) Таким образом была законодательно закреплена независимость прокуроров от мест­ных органов власти (губернских исполкомов) и, следовательно, отвергнут принцип «двойного» подчинения, зато оппоненты настояли на отказе от права прокуроров обжаловать в суд незаконные решения ис­полкомов. Уступка весьма существенная. Таким образом, нарождав­шаяся советская бюрократия обеспечила себе на долгие годы, вплоть до недавнего времени, как увидим дальше, практическую неуязвимость от средств воздействия прокурорского надзора. Последствия этой принципиальной победы еще предстоит преодолеть.

*В круг обязанностей прокуроров на местах вменялось*: а) входить с представлением в исполнительные комитеты об от­мене или изменении изданных ими или подчиненными им органами незаконных распоряжений и постановлений; б) опротестовывать указанные выше распоряжения и постановле­ния через Прокурора Республики в Совет Народных Комиссаров, Президиум Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета»[[80]](#footnote-80). Причем прокурор имел право присутствовать на всех заседаниях местных исполнительных комитетов с совещательным голосом.

Очень важное значение для предупреждения нарушений законно­сти имела большая работа, проводимая прокуратурой по правовой пропаганде, по ликвидации юридической неграмотности работников низового государственного аппарата и широких масс.

11 ноября 1922 г. IV сессия ВЦИК приняла Положение о судоуст­ройстве РСФСР. В нем говорилось: «Для надзора за общим соблюде­нием законов, непосредственного наблюдения за производством пред­варительного следствия и дознания, поддержания обвинения на суде действует государственная прокуратура» (ст.6). Отголоском полномо­чий дореволюционных прокуроров в отношении должностных лиц судебных мест было наделение прокуратуры (в Положении о судоуст­ройстве РСФСР) правом возбуждать в дисциплинарном порядке про­изводства в отношении всех без исключения лиц, работающих в су­дебных учреждениях республики.

Указанным Положением на прокуратуру возлагалось наблюдение за соответствие 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. 7 июля 1923 т Положение было дополнено главой XII «О государствен­ной прокуратуре», которая в основном повторила Положение о проку­рорском надзоре 1922 г.

Огромное значение в достижении общих начал в организацион­ном построении прокуратуры и ее деятельности имел общесоюзный законодательный акт — Основы судоустройства Союза ССР и союзных республик 1924 г.

Прокуроры, сознавая первостепенное значение качества законов, за исполнением которых они осуществляли надзор, принимали меры к выявлению недостатков правового регулирования и их устранению. В 1924 г. по предложению прокуратуры в частности в этих целях были созданы на местах постоянно действующие совещания юрисконсуль­тов при юрисконсульте губисполкома и с обязательным участием гу­бернского прокурора или его заместителя. Такие совещания рассмат­риваюсь прокуратурой как средство объединения усилий юридических отделов (частей) и юрисконсультов различных хозяйственных органи­заций, госучреждений для устранения разноречивых толкований зако­нодательства, установления большего единства в его понимании, вы­яснения недостаточности или неполноты узаконений, вызывающих необходимость их пересмотра, дополнения или изменения. Такие сове­щания, как правило, формулировали свои выводы и мнения в итого­вом документе. Юрисконсульт губисполкома докладывал их губисполкому, который в результате нередко направлял директивы подчиненным ему органам, а также вносил предложения в СНК.

Объективная необходимость и предпосылки наделения прокура­туры самостоятельной функцией участия в законотворческой деятельности как результат установления при надзоре несоответствия зако­нов и иных нормативных правовых актов потребностям правового регулирования общественных отношений проявлялась в решениях высшего органа исполнительной власти страны, в наибольшей мере ощущающего издержки недостатков законодательства в своей повсе­дневной деятельности по исполнению законов. В постановлении СНК РСФСР от 30 марта 1927 г. «Об юрисконсультах государственных уч­реждений и предприятий и кооперативных организаций и о надзоре за их деятельностью» указывалось, что в целях выявления вопросов, требующих правового регулирования, учреждаются совещания при местных прокурорах, действующих согласно инструкциям прокурора республики[[81]](#footnote-81).

С годами органы прокуратуры набирали силу, приобретали опыт, и все более расширяющаяся их компетенция, в особенности в сфере уго­ловного судопроизводства, выдвигала необходимость определения статуса прокуратуры как самостоятельного государственного органа. Этому было посвящено Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР». Одновременно с утверждением 17 декабря 1933г. Положения о Прокуратуре Союза ССР была ликвидирована Прокуратура Верховного Суда СССР. В разделе II этого Положения «Функции прокуратуры Союза ССР и порядок их осуществления» было определено, что Прокурор Союза ССР участвует с совещательным голосом в заседаниях президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, Совета Народ­ных Комиссаров Союза ССР, Совета труда и обороны и Комиссии исполнения при СНК Союза ССР и имеет *право законодательной ини­циативы***.** А в пункте «а» ст.4 Положения было отмечено, что на проку­ратуру Союза ССР возлагается «...надзор за соответствием постанов­лений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР, союзных республик и местных органов власти — Конституции Союза ССР, по­становлениями и распоряжениями Правительства Союза ССР»[[82]](#footnote-82).

Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. «Об образо­вании Народного Комиссариата Юстиции СССР» выделило из систе­мы народных комиссариатов юстиции союзных и автономных республик органы прокуратуры и следствия, подчиняя их непосредственно Прокурору СССР[[83]](#footnote-83). Таким образом, процесс централизации прокура­туры и превращения ее в единую систему был полностью завершен лишь в 1936 г.

Конституция СССР 1936 г. впервые закрепила основы прокурорс­кого надзора на высшем уровне законодательства (Конституция СССР 1923 г. только упоминала о Прокуратуре Верховного Суда СССР в гла­ве «О Верховном Суде СССР» ст.46, а также ст.63). Пять статей Кон­ституции СССР (ст.113-117) закрепили задачу высшего надзора за точным исполнением законов (впервые появился термин «высший» применительно к прокурорскому надзору), систему прокуратуры, порядок назначения прокуроров и принцип независимости органов про­куратуры от каких бы то ни было местных органов. Это был важный шаг в развитии законодательства о прокурорском надзоре.

Одновременно следует отметить, что последовательно происходило расширение предмета прокурорского надзора и функций прокуратуры. Положение о прокурорском надзоре в СССР, утвержденное Указом Пре­зидиума Верховного Совета 24 мая 1955 г., несколько расширило и кон­кретизировало полномочия органов прокуратуры, а также законодатель­но закрепило основные положения о задачах прокурорского надзора и методах его осуществления. Этим были созданы все необходимые усло­вия для усиления прокурорского надзора[[84]](#footnote-84).

Вообще во второй половине 1950-х—1960-х гг. XX в. в СССР шел активный процесс кодификации советского права. Именно в эти годы во многом было покончено с репрессивным законодательством и со­зданными в соответствии с ним квазисудебными органами, обладаю­щими широкими карательными полномочиями. Принятые в рамках данной реформы Положение о Верховном Суде СССР (1957 г.), Осно­вы уголовного законодательства Союза ССР, союзных и автономных республик (1958 г.), Положение о военных трибуналах (1958 г.), Осно­вы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик (1958 г.), другие общесоюзные законодательные акты, а также УПК РСФСР (1960 г.) и УПК других союзных республик впервые закрепи­ли юридические принципы, которые имели также большое социаль­ное значение: осуществление правосудия только судом; осуществле­ние правосудия на началах равенства граждан перед законом и судом; всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела и т.д. Эти принципы не были и не могли быть известны праву тотали­тарного государства. И вполне закономерно, что прокуратура Союза ССР, республик привлекались к работе по разработке этих норматив­ных актов.

Конституция СССР 1977 г. предоставляла Генеральному прокуро­ру СССР право законодательной инициативы (ст.113). После внесе­ния в Конституцию СССР в дальнейшем изменений и дополнений в соответствии со ст.114 Конституции СССР Генеральному прокурору СССР принадлежало также право законодательной инициативы на Съезде народных депутатов СССР и в Верховном Совете СССР. Отмеченные нормы Конституции СССР нашли свое развитие и в принятом в 1979 г. Законе «О прокуратуре СССР», заменившем Поло­жение о прокурорском надзоре 1955 г. 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».

Следует отметить, что наделение Генерального прокурора СССР, прокуроров союзных и автономных республик правом законодатель­ной инициативы, а также правом вносить представления в Президиу­мы Верховных Советов по вопросам, требующим толкования законов, имело определенное значение для законодательной и законоохранительной деятельности Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, их Президиумов и постоянных комиссий, а равно для осуществления высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов.

Законодательная инициатива рассматривалась как право указанных выше прокуроров на внесение законопроекта в законода­тельное учреждение в соответствии с установленным порядком. Свои предложения о принятии новых законов, об изменениях и дополнени­ях уже действующих тогда были вправе вносить государственные орга­ны, общественные организации, должностные лица, не обладающие законодательной инициативой. Но в отличие от предложений, посту­пающих в порядке законодательной инициативы, такие предложения могли и не обсуждаться. Предоставление соответствующим прокуро­рам законодательной инициативы влекло за собой обязанность Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, а также Верхов­ных Советов союзных и автономных республик включить представлен­ный ими законопроект в повестку дня законодательного органа.

Как свидетельствует анализ законотворческой практики 80-х - 90-х гг. прошлого столетия, в тот период - период расширения глас­ности и демократизации всех сторон жизни государства и общества — далеко не все области государственного, экономического и социаль­но-культурного строительства получали своевременное и адекватное законодательное регулирование. Хотя было совершенно очевидно, что эти пробелы законодательства следовало восполнить.

В существенной степени это касалось проблем уголовного и уголов­но-процессуального законодательства, хозяйственного, коммерческо­го, предпринимательского права. Появились новые составы преступ­лений, ответственность за которые не были определены в уголовном законодательстве, и, наоборот, немало составов преступлений, подле­жащих исключению из Уголовного кодекса. Как отмечал в курсе про­курорского надзора В.И. Басков, по предложениям Генерального про­курора, внесенным в порядке законодательной инициативы, многие из этих проблем нашли свое положительное решение[[85]](#footnote-85).

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 января 1985 г. в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР была введена гл.34 о досудебной подготовке материалов по протокольной форме[[86]](#footnote-86). Аналогич­ные законы были приняты во всех союзных республиках. Сложившаяся практика судопроизводства по протокольной форме, как и другие зако­нодательные инициативы Прокуратуры СССР, а позднее Прокуратуры Российской Федерации, полностью себя оправдала. Работа по расширению сферы протокольного судопроизводства была продолжена Генеральным прокурором Российской Федерации, по инициативе и при участии которого был разработан и внесен на обсуждение Верховного Совета Российской Федерации проект зако­на о досудебной подготовке материалов еще по ряду составов преступ­лений. Законом Российской Федерации от 29 мая 1992 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судопроизводстве РСФСР", Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы РСФСР» была существенно расширена протокольная форма судопроизводства в отношении правонарушений, не представляющих повышенной опасности и совершенных в условиях очевидности[[87]](#footnote-87).

В период перестройки - с мая 1989 г. по июнь 1990 г, - было при­нято 57 законов СССР, из них в связи с изменением Конституции СССР - 3, в сфере власти и политической системы - 11, в сфере на­ционально-государственного устройства - 5, в сфере экономики - 16, в сфере прав и обязанностей граждан - 12, в сфере правосудия и законности - 10. К июлю 1991 г. число принятых законов Союза пре­высило 130, в республиках - от 20 до 100 (в РСФСР - свыше 100, Казахстане - свыше 70, Киргизии - более 60). Лишь принятие основ законодательства о земле повлекло издание 23 аналогичных законов в республиках. За 10 месяцев четвертой сессии Верховного Совета Рос­сии (осень 1991 г. - лето 1992 г.) принято 130 законов и 153 постанов­ления[[88]](#footnote-88).

Вообще период 70-х - 90-х гг. XX в. для органов советской и рос­сийской прокуратуры был характерен активным участием не столько в законотворческой деятельности, сколько в пропаганде советского законодательства. Так, например, 24 декабря 1970 г. Президиум Вер­ховного Совета СССР принял Постановление «О внесении измене­ний в Постановление Президиума Верховного Совета СССР "О струк­туре центрального аппарата Прокуратуры СССР"»[[89]](#footnote-89), в котором определил переименовать «Отдел систематизации законодательства» в «Отдел систематизации и пропаганды советского законодательства».

## 3 Роль прокуратуры в правотворческой деятельности

## 3.1 Современное состояние и тенденции участия прокуроров в правотворческой деятельности

Поворотным пунктом в истории органов прокуратуры явилась ре­ализация постановления Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР». В соответствии с Декларацией о государственном сувере­нитете РСФСР и со ст.176 и 179 Конституции РСФСР Верховный Совет РСФСР на базе действовавших на территории РСФСР орга­нов прокуратуры создавал единую систему органов прокуратуры, под­чиненную Генеральному прокурору РСФСР.

С момента ликвидации Прокуратуры Союза ССР как центрально­го органа прокурорской системы на территории суверенных государств перестал действовать Закон СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г. Вза­мен Верховный Совет РСФСР принял Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»[[90]](#footnote-90), который начал действовать с 18февраля 1992 г.

В соответствии со ст.8 Закона («Участие в правотворческой дея­тельности») Генеральному прокурору РФ было предоставлено право законодательной инициативы. Этим правом были наделены также прокуроры республик в составе Российской Федера­ции. Каждый их них вправе был использовать предоставленные ему полномочия в пределах своей компетенции. Кроме того, Закон предоставлял Генеральному прокурору РФ, а также прокурорам республик в составе Российс­кой Федерации право обращаться в Верховный Совет- законодатель­ный орган соответствующего уровня по вопросам, требующим толкования законов. Наряду с этим Генеральный прокурор РФ, прокуроры республик в составе Российской Федерации имели право в пределах своей компе­тенции обращаться в соответствующий конституционный суд с хода­тайством о проверке конституционности международного договора или нормативного акта и излагать свою позицию по рассматриваемо­му вопросу на его заседании.

Однако в принятой 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации Генеральный прокурор РФ, прокуроры республик и иных субъектов Федерации не были предусмотрены в числе субъектов зако­нодательной инициативы, определенных в ст.104 Основного закона. Это могло крайне отрицательно сказаться на деятельности не только системы органов прокуратуры, но и всех ветвей власти: законодатель­ной, исполнительной и судебной. Поэтому разработчики новой ре­дакции Закона «О прокуратуре Российской Федерации» (а фактичес­ки речь необходимо вести о новом Законе) предприняли попытку включить в законопроект, внесенный в 1995 г. в Государственную Думу, право прокуроров на участие в правотворческой деятельности.

В принятом 18 октября 1995 г. Государственной Думой, одобрен­ном 24октября 1995 г. Советом Федерации и подписанном 17 ноября 1995 г. Президентом России в новой редакции Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» не нашла отражение законо­дательная инициатива Генерального прокурора РФ и прокуроров рес­публик. Тем не менее, полагая, что Генеральный прокурор РФ и ни­жестоящие прокуроры не могут стоять в стороне от законотворческой деятельности, законодатель принял решение предоставить прокуро­рам право участвовать в правотворческой деятельности. Это предус­мотрено вп.4 ст.1 и ст.9 Федерального закона о прокуратуре. Данная норма явилась компромиссом в результате лишения прокурора стату­са субъекта законодательной инициативы. При этом депутаты Феде­рального Собрания РФ при обсуждении законо­проекта исходили из того, что ни один другой орган не имеет столь всеобъемлющей возможности оценивать адекватность законов изме­няющимся общественным отношениям.

В силу сложившейся практики Государственная Дума, Совет Фе­дерации Федерального Собрания РФ, Президент РФ, Правительство России, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации и органы местного самоуправления на­правляют в органы прокуратуры проекты наиболее важных законов и других нормативных актов для изучения и дачи заключения о соот­ветствии законопроекта Конституции РФ, его совместимости и соот­ношения с действующим законодательством, с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ.

Предложения, касающиеся общей стратегии законотворческой деятельности, определения в ней приоритетных направлений, входят в качестве составной части в доклад о состоянии законности и право­порядка в России, который ежегодно представляется Генеральным прокурором РФ палатам Федераль­ного Собрания РФ и Президенту Российской Федерации[[91]](#footnote-91). Опреде­ленные возможности активного участия в правотворческой деятель­ности дает Генеральному прокурору РФ, его заместителям право присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, их комитетов икомиссий; прокурорам регионов — законодательных (представительных) органов субъектов РФ; прокурорам городов и районов — участвовать в правотвор­ческой деятельности органов местного самоуправления.

Совершенно очевидно, что правотворческая деятельность проку­ратуры может быть успешной только в случае эффективной законо­творческой деятельности Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов субъектов Совету Федерации Федерального Собрания РФ, следовало бы активизировать свою работу с федеральными и регио­нальными правоохранительными органами по вопросам обеспечения правовой дисциплины и конституционной законности в субъектах Федерации, заслушивать на заседаниях комитетов и пленарных засе­даниях Совета Федерации руководителей законодательных и испол­нительных органов субъектов Федерации по вопросам приведения в соответствие с федеральным законодательством законов субъектов РФ.

Таким образом правотворческий процесс в палатах Федерального Собрания РФ, представительных (законодательных) и исполнитель­ных органах субъектов Российской Федерации, органах местного са­моуправления нуждается в совершенствовании, он должен стать сис­темой эффективных, технологически обоснованных процедур. Полезно было бы создать на базе соответствующих высших учеб­ных заведений систему подготовки юристов - специалистов по пра­вотворческой (законотворческой) деятельности и редакторов, специ­ализирующихся на работе с юридическими текстами.Особенностям этой деятельности следует уделять больше внимания в рамках систе­мы подготовки и повышения квалификации государственных и му­ниципальных служащих. Большое практическое значение могли бы иметь курсы, семинары и другие формы обмена опытом правотвор­ческой, в том числе и законотворческой, работы в органах государ­ственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и орга­нах местного самоуправления.

Примечательна еще одна тенденция: курс на углубление природы нашего государства как правового государства и повышение роли права и закона в его жизни не сопровождается еще адекватными действия­ми по реализации законов. «Выход» закона в свет нередко не влечет за собой реальных перемен. Законы и федеральные, и региональные ре­ализуются плохо, ибо механизм их действия нередко отсутствует. За­конодательные органы слабо контролируют их исполнение, хотя для этого есть правовые средства, включая запросы, парламентские слу­шания, «парламентский час» и др.

Например, Ю. Тихомиров считает, что одна из коренных причин этого явления кроется в такой многолетней беде, как отсутствие про­цедур проведения контроля. Пока же действия в этой сфере соверша­ются подчас только по усмотрению чиновников, и тогда допускается немало ошибок и нарушений законности. Поэтому нужны четкие про­цедуры контроля с указанием участников, их прав и обязанностей, перечня последовательно совершаемых действий, объема представля­емой и оцениваемой информации[[92]](#footnote-92).

Выделение Российской Федерации в качестве суверенного право­вого государства, изменение его политическогостроя, государствен­ного устройства и экономического уклада потребовали пересмотра, а практически — создания в спешном порядке заново всей правовой системы обеспечения жизнедеятельности общества и государства. Ситуация еще более усложнилась тем, что принятой в 1993 г. Консти­туцией Российской Федерации все 89 субъектов России наделены правом осуществлять собственное правовое регулиро­вание. При этом по предметам совместного веденияфедерального Центра и регионов России субъект РФ вправе осу­ществлять так называемое «опережающее законодательство».

Надо отметить, что уже в начале 90-х гг. прошлого столетия в прак­тике применения прокурорских полномочий при осуществлении над­зора за соответствием законам правовых актов, издаваемых краевы­ми, областными, местными Советами народных депутатов и главами администрации наметился ряд отрицательных тенденций, которые в той или иной мере проявлялись в течение целого ряда лет. Вообще и в те годы, и сейчас деятельность органов прокуратуры характеризуется поиском наиболее эффективных форм и методов воз действия на правоприменительную и правотворческую практику. Но реалии нашей жизни таковы, что многие сферы жизнедеятельности государства все еще не охвачены федеральным законодательством. Между тем свое право на издание законов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов активно реализуют сами субъектыФедерации. При этом региональные законы довольно часто прини­маются в виде «опережающего законодательства», т.е. при отсутствии соответствующего закона на уровне Федерации. Они, как правило, принимаются по предметам совместного ведения. В ряде регионов в этой сфере уже изданы целые тома и даже своды законов (Башкорто­стан, Карелия, Татарстан, Саха (Якутия), Ханты-Мансийский авто­номный округ и др.).

Ко второй половине 90-х гг. разрыв между положениями Консти­туции РФ и противоречащими им положениями конституций, уста­вов ряда субъектов Федерации, а также положениями договоров и со­глашений, заключенных между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, получил дестабилизирующий характер. Пассивная роль высших федеральных структур государственной вла­стипривела к неспособности Центра устранить этот разрыв. По край­ней мере, 50 из 89 конституций и уставов субъектов Федерации про­тиворечили или не соответствовали федеральной Конституции по принципиальным вопросам федерализма, организации и государ­ственной власти, местного самоуправления и др.[[93]](#footnote-93) Громадный же мас­сив актов регионального правотворчества подчас настолько слабо со­ответствовал федеральному законодательству, что, как замечал председатель Законодательного Собрания Красноярского края А.В. Усс, «..можно сделать вывод о конкуренции федерального права и регионального законодательства, отсутствии на просторах России единого правового пространства, без которого немыслимо создание правового и демократического государства»[[94]](#footnote-94).

В ряде субъектов Федерации, в целях создания на своей террито­рии структур с жесткой вертикалью, местные власти противодейство­вали становлению местного самоуправления. В некоторых регионах были приняты законы, извращающие саму суть самоуправления и ста­вящие его под контроль региональных органов[[95]](#footnote-95).

Нормы 33 конституций и уставов субъектов Федера­ции, регулирующих местное самоуправление, не соответствовали Кон­ституции РФ и федеральным законам. Несоответствия и противоре­чия правового регулирования в этой сфере в основном проявлялись во включении органов местного самоуправления в общую вертикаль государственной власти путем замены местного самоуправления мес­тным государственным управлением (Ингушская Республика, Курс­кая область); в нарушении избирательных прав граждан (Свердловс­кая и Курская области); в отступлении от установленного порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государ­ственными полномочиями (Тюменская, Пермская, Свердловская, Са­марская области и Ханты-Мансийский автономный округ); в необос­нованных ограничениях при определении компетенции местного самоуправления (Башкортостан, Карелия, Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Анализ всех 46 договоров, заключенных субъектами Федерации с федеральным Центром, проведенный в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, пока­зал, что большинство подписанных в период с 1994 по 1998 г. догово­ров содержали положения, которые в той или иной степени дополня­ли либо изменяли нормы Конституции РФ и федеральные законы. Подтверждением этому являются договоры, заключенные с рядом субъектов Федерации, в частности, с республиками Татарстан, Баш­кортостан, Кабардино-Балкарской Республикой, республиками Тыва, Саха (Якутия) и др., в которых в противоречие со ст.71, 72 Конститу­ции РФ закреплялись за этими республиками такие правомочия, вхо­дящие в сферу исключительного и совместного ведения Российской Федерации, которые, по существу, превращали эти договоры в статут­ные нормообразующие правовые акты, действующие не в соответ­ствии, а самостоятельно, наряду с Конституцией РФ. Например, в договоре с Татарстаном, заключенном в 1994 г., некоторые полномо­чия, предоставляемые республике, закреплены в ст.71 Конституции РФ, как исключительные полномочия Российской Федерации — это вопросы: территории; производства вооружений и проведения денеж­ной политики; международные отношения; коллизионные вопросы гражданства и др.[[96]](#footnote-96)

Такое положение, как отмечалось в письме исполняющего обязан­ности Генерального прокурора РФ В.В. Устинова исполняющему обя­занности Президента Российской Федерации В.В. Путину от 21 марта 2000 г. № 1-ГП-26-2000 «О состоянии законности при издании орга­нами государственной власти субъектов Российской Федерации нор­мативных правовых актов», распространенному 30 мая 2000 г. среди депутатов Государственной Думы, объяснялось тем, что «...в результа­те вынесения 16.06.98 г. решения «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации», разграничивающего компетенцию Конституционного Суда и су­дов общей юрисдикции по рассмотрению дел о проверке конституци­онности правовых актов субъектов Федерации, прокуроры до приня­тия специального федерального конституционного закона фактически оказались лишенными права на судебное обжалование региональных нормативных правовых актов. Сегодня прокурор может реализовать предоставленные ему федеральным законодательством полномочия лишь путем принесения протеста на незаконный правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт. Последние, однако, все чаще отклоняют протесты прокуроров, будучи уверенными, что никаких дальнейших мер прокурорского реагирования не последует. Сложившуюся ситуацию наглядно иллюстрируют цифры, когда усили­ями прокуроров реально отменяется (изменяется) менее 50% актов*,* из­данных органами государственной власти субъектов Федерации в на­рушение закона».

В письме был дан глубокий и подробный анализ состояния закон­ности при издании органами государственной власти субъектов Рос­сийской Федерации нормативных актов. Указывалось на то, что при­нимаемых прокурорами мер по обеспечению законности правовых актов субъектов РФ на тот период было явно не­достаточно, указывались причины этих недоработок, и в связи с тем, что отсутствовал институт ответственности должностных лиц органов государственной власти субъектов Федерации за приня­тие актов, противоречащих Конституции России и федеральному за­конодательству, говорилось о необходимости установления на феде­ральном уровне ответственности, основанной на конституционном положении о том, что соблюдение Конституции страны и федераль­ных законов является обязанностью всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граж­дан и их объединений. В целях искоренения практики многочислен­ных отступлений региональных органов государственной власти от основополагающих норм Конституции РФ предлагалось, в частности, ускорить принятие возвращенного Советом Федерации Федерально­го Собрания РФ на доработку в Государственную Думу Федерального конституционного закона «О полномочиях судовобщей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конститу­ционным законам, федеральным законам, иным нормативным пра­вовым актам».

Но, стремясь быть максимально объективной, приходится при­знать, что возможности прокуратуры реально реагировать на нарушения Конституции РФ и федеральных законов в субъектах Федерации в отмеченный период реализовывались далеко не полностью. Проку­роры ряда субъектов Федерации фактически самоустранились от осу­ществления надзора и реагирования на акты, противоречащие Кон­ституции РФ и федеральным законам. Об этом свидетельствуют, например, Приказы Генерального прокурора РФ: от 18 июля 1997 г. № 42 «Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации» и от 23 июля 1998 г. № 47 «О недостатках в организации работы по надзору за законностью пра­вовых актов субъектов Российской Федерации». В Приказе Генераль­ного прокурора РФ № 42, изданном по результатам проверок в проку­ратурах республик Башкортостан, Карелия и Удмуртской Республики отмечалось, что прокуроры этих республик, чтобы избежать конфлик­тов, по существу, потакают местничеству, «...уклоняются от опротес­тования положений конституций, законов регионов, противоречащих федеральному законодательству, мирятся с отклонением их протестов и в судебные органы не обращаются»[[97]](#footnote-97) и др. В Приказе № 47 отмеча­лись подобного рода недостатки в деятельности прокуроров респуб­лик Калмыкия, Адыгея, Ингушской Республики, Республики Коми, Республики Тыва, которые фактически самоустранились от осуществ­ления прокурорского надзора за правовыми актами органов государ­ственной власти республик[[98]](#footnote-98).

Принятый Государственной Думой по проекту, внесенному Прези­дентом РФ, Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законода­тельных (представительных) и исполнительных органов государствен­ной власти субъектов Российской Федерации"» от 29 июля 2003 г.[[99]](#footnote-99) ус­тановил ответственность всех органов государственной власти субъектов Федерации за нарушение федеральных законов перед Президентом РФ как главой государства и гарантом Конституции РФ, прав и свобод че­ловека и гражданина и обязал их обеспечить соответствие Конститу­ции РФ и федеральным законам принимаемых или уже принятых кон­ституций и законов республик, уставов, законов и иных правовых актов регионов. Он предусматривал ответственность высших должностных лиц в случае издания ими правовых актов, противоречащих Конститу­ции РФ и федеральным законам, а также сроки приведения в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами законодательства субъектов Федерации. Закон имеет важную общественно-государствен­ную значимость и концептуально меняет направление развития феде­ративных отношений, вводя его в нормальное русло развития федера­лизма в России, упорядочивает вертикаль власти.

С принятием этого закона качественно активизировалась работа всех органов государственной власти Российской Федерации по приведе­нию в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами все­го законодательства субъектов Федерации. Генеральный прокурор РФ, в частности, принял ряд документов, обозначивших приоритет обеспе­чения исполнения положений Конституции и федеральных законов в сфере государственного строительства и федерализма в деятельности всех органов прокуратуры и, прежде всего, в деятельности структур Ге­неральной прокуратуры в федеральных округах. В целях обеспечения этого приоритета в 2000 г. по поручению Генеральной прокуратуры в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генераль­ной прокуратуре РФ было проведено изучение конституций и уставов всех 89 субъектов Федерации, 158 соглашений между органами испол­нительной власти Федерации и ее субъектов о взаимной передаче части своих полномочий. По всем изученным материалам, которые противо­речили Конституции РФ и федеральным законам, были составлены зак­лючения и направлены в Генеральную прокуратуру РФ для решения ею вопроса их реализации через управления Генеральной прокуратуры в федеральных округах и прокуратуры субъектов Федерации[[100]](#footnote-100).

В 2000 г. Президентом Российской Федерации перед органами го­сударственной власти, органами прокуратуры была поставлена зада­ча укрепления федерализма и обеспечения единого правового про­странства. В этой связи в течение последних лет органами прокуратуры был подвергнут ревизии на предмет соответствия федеральному зако­нодательству огромный массив региональных нормативных правовых актов. Результаты этой работы показали, что значительное количество региональных правовых актов, а также актов органов местного само­управления не соответствуют федеральному законодательству[[101]](#footnote-101).

В то же время необходимо отметить, что в 2002-2004 гг. основным результатом, характеризующим состояние законности при принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, стало снижение количества незакон­ных актов по отношению к общему числу действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Указанный резуль­тат достигнут в значительной степени благодаря взаимодействию ор­ганов прокуратуры с органами юстиции, полномочными представи­телями Президента РФ в федеральных округах, Министерством природных ресурсов РФ, други­ми федеральными органами государственной власти, а также конст­руктивной позиции большинства органов государственной власти субъектов РФ. Однако кардинальных изменений в характере нарушений федерального законодательства пока не про­изошло. Наибольшее количество незаконных региональных актов выявлялось в сфере конституционного строя, государственного управ­ления, хозяйственной деятельности.

Приведение в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами конституций, уставов и законодательства субъектов Феде­рации является одним из главных условий успешности проводимых реформ. Решение этого вопроса не может быть достигнуто только про­курорскими способами реагирования. Поэтому, представляется, что отделы (управление) Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах во взаимодействии с прокурорами субъектов Федерации дол­жны решать указанные вопросы в соответствии с обстановкой и в тес­ной взаимосвязи с Полномочными представителями Президента РФ, которые согласно п.6 Положения о Полномочном представителе Пре­зидента России в федеральном округе, утвержденно­го Президентом РФ 13 мая 2000 г. № 849, могут по поручению Прези­дента РФ провести согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и ее субъектов, находящихся в пределах федерального округа, или, если противоречащий федеральному законодательству нормативный пра­вовой акт принят исполнительным органом субъекта Федерации, они вносят Президенту РФ предложения о приостановлении действия это­го акта. В связи с этим, по мнению С.А. Осипяна, было бы целесооб­разно Полномочному представителю Президента РФ, который в со­ответствии с п.1 названного Положения «обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства», предоставить «пра­во обращения» в Конституционный Суд РФ о проверке соответствия Конституции РФ нормативных актов субъектов Российской Федера­ции в данном федеральном округе. Это, как он полагает, расширило бы возможности предметного и оперативного решения вопросов обес­печения конституционной законности в округе без возбуждения хо­датайства перед Президентом Российской Федерации[[102]](#footnote-102).

Статья 9 Закона о прокуратуре РФ, приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 22 мая 1996 г. № 30 «Об организации проку­рорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» приоритетным направлением прокурорской деятельности определяет обеспечение взаимодействия с органами мес­тного самоуправления, непосредственное участие прокуратуры в пра­вотворческом процессе. Прокурорам необходимо принимать активное участие в процессах разработки, обсуждения и принятия важнейших решений органов местного самоуправления, прежде всего по вопросам принятия программ по борьбе с преступностью, наркоманией, жилищ­ного законодательства, приватизации муниципального имущества. Прокуроры при установлении необходимости совершенствования дей­ствующих правовых актов вправе вносить в органы местного самоуп­равления соответствующие предложения.

Участие прокуроров в работе представительных органов местного самоуправления способствует реализации их обязанности по обеспече­нию законности, дает возможность получать дополнительную инфор­мацию о нарушениях законов и обстоятельствах, им способствующих, вступать в непосредственные контакты с депутатами по поводу нару­шений законов*,* определять пути их устранения и предупреждения.

Практика свидетельствует, что в качестве наиболее характерных нарушений, содержащихся в уставах и актах органов местного само­управления, можно выделить следующие: превышение предоставлен­ных органами местного самоуправления полномочий; неправомерное перераспределение полномочий между органами и должностными лицами местного самоуправления; нарушениебюджетного законода­тельства и законодательства о налогах и сборах; нарушение прав граж­дан и организаций, предусмотренных действующим законодатель­ством; нарушение административного законодательства[[103]](#footnote-103).

В настоящее время полномочияпрокуроров в связи с участием в правотворческой деятельности закреплены в Законе «О прокуратуре Российской Федерации», Приказе Генерального прокурора РФ от 9 августа1996 г. № 41 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации», указании Генерального про­курора РФ от 20 декабря 1996 г. №75/22 «О недостатках в работе повыполнению приказа Генерального прокурора РФ от 9 августа 1996 г. № 47 "Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотвор­ческой деятельности и систематизации законодательства в прокура­туре Российской Федерации"», Приказе Генерального прокурора РФ от 19 апреля 2004 г. № 9 «О систематизации законодательства в орга­нах прокуратуры», которым утверждена Инструкция о порядке веде­ния систематизации законодательства в органах прокуратуры.

Кроме указаний в федеральном законодательстве, участие проку­роров в правотворческой деятельности в субъектах Российской Феде­рации предусмотрено региональными правовыми актами. Но, как показал анализ, в большинстве субъектов Российской Федера­ции органы прокуратуры обладают ограниченным правом законода­тельной инициативы: региональные законодатели, по аналогии со ст.104 Конституции РФ, употребляют словосочетание «по предметам ее ведения». Толкование и реализация подобных правовых предписа­ний являются крайне затруднительными.

Что касается права законодательной инициативы органов проку­ратуры в законодательных (представительных) органах субъектов Фе­дерации, то эта проблема может быть реше­на одним из трех способов. Первый способ предполагает внесение дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организа­ции законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которые бы устанавливали единое требование на всей территории государства о праве соответствующих органов прокуратуры вносить законопроек­ты в законодательные (представительные) органы субъектов Федера­ции в порядке законодательной инициативы. Второй способ, кото­рый сегодня повсеместно используется, предполагает умолчание в Федеральном законе «Об общих принципах организации законода­тельных (представительных) и исполнительных органов государствен­ной власти субъектов Российской Федерации» о таком праве органов прокуратуры и решение данного вопроса в конституциях (уставах) субъектов Федерации. И, наконец, третий способ предполагает фор­мулирование дозволительной нормы права в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Россий­ской Федерации», которая позволяла бы субъектам Федерации само­стоятельно решить указанную проблему в своих конституциях или ус­тавах [[104]](#footnote-104).

Третий способ разрешения поставленнойпроблемы представ­ляется наиболее предпочтительным. В силу того, что органы прокура­туры относятся к системе федеральных органов государственной вла­сти, наделение прокуратуры правом законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах субъектов Федерации только конституцией или уставом субъекта Федерации выглядит не совсем корректным. Для этого требуется также наличие дозволитель­ной нормы в Федеральном законе «Об общих принципах организа­ции законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и внесе­ния дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Безусловно, возможность реализовать правотворческую функцию в значительной степени зависит от наличия у прокуратуры права за­конодательной инициативы. Однако это право (предусмотренное ра­нее Конституцией СССР и конституциями союзных республик) встре­чается все реже: в настоящее время на территории бывшего СССР оно предусмотрено только в законодательстве Узбекистана (ст.82 Консти­туции).

Участие прокуратуры в совершенствовании законодательства (в правотворческой деятельности) предусмотрено законами о прокура­туре Казахстана (ст.12), Киргизии (ст.8), Таджикистана (ст.11), Украины (ст.5), Узбекистана (ст.3). В Туркменистане этот вид деятельно­сти возлагается на научно-методический совет при Генеральной проку­ратуре, в обязанности которого входит рассмотрение проектов законов (ст.43 Закона о прокуратуре). Не обладая правом законодательной ини­циативы, прокуратура вносит законодательные предложения другим органам, наделенным таким правом.

В то же время следует отметить, что в государствах — участниках Содружества Независимых Государств ощущается необходимость в более активном участии органов прокуратуры в правотворческой дея­тельности. Подтверждением этому является тот факт, что на состояв­шемся 24 ноября 2004 г. в г. Алма-Ате заседании Координационного совета генеральных прокуроров Содружества был рассмотрен и при­нят за основу проект Модельного закона «О прокуратуре», подготов­ленный Генеральной прокуратурой Республики Казахстан, в ст.57 ко­торого «Полномочия прокуроров по участию в правотворческой деятельности» определено, что при осуществлении функций участия в правотворческой деятельности Генеральный прокурор имеет право законодательной инициативы в законодательном органе (Парламен­те), а прокуроры территорий имеют право законодательной инициа­тивы в законодательном (представительном) органе территории[[105]](#footnote-105).

Опираясь на результаты проведенного исследования, попытаюсь дать определение понятия «участие прокуроров в правотворческой деятельности». Полагаю, что это осуществляемая в пределах своих полномочий деятельность прокуроров, направленная на установление соответствия законов, иных нормативных правовых актов, их проек­тов потребностям правового регулирования общественных отноше­ний и необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актовв целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, зашиты прав и свобод человека и граждани­на, а также охраняемых законом интересов общества и государства, путем внесения в законодательные органы и органы,обладающие пра­вом законодательном инициативы, соответствующего и нижестояще­го уровней, а также в органы исполнительной власти и местного са­моуправления предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Участие прокуроров в правотворческой деятельности характери­зуется единством мотива; целей, задач, принципов; участников пра­вотворчества; основных организационных форм участия в ней про­куроров. Участвуя в правотворческой деятельности, прокуроры одновремен­но обеспечивают верховенство законов. Принятие всеми представи­тельными и исполнительными органами, органами местного самоуп­равления нормативных правовых актов в строгом соответствии с нормами международного права, Конституцией РФ и федеральными законами, а именно на это направлена право­творческая деятельность прокуроров, предупреждает нарушения прав граждан, охраняемых законом интересов общества и государства, спо­собствует повышению авторитета органов власти, что положительно сказывается на укреплении законности и правопорядка. Участвуя в правотворчестве, прокуроры одновременно осуществляют правоза­щитную деятельность. Немаловажное значение имеет освещение прокурорами правотвор­ческой деятельности в средствах массовой информации. Тем самым население получает оперативные и достоверные сведения о совершен­ствовании правового регулирования в различных сферах государствен­ной и общественной жизни.

Вместе с тем участие прокуроров в правотворческой деятельности нуждается в дальнейшем совершенствовании, которое предполагает повышение уровня его нормативного, организационного и матери­ального обеспечения. Практика свидетельствует, что интенсивный правотворческий процесс в Российской Федерации и ее субъектах, необходимость нормативного обеспечения проводимых в стране де­мократических реформ, устранения имеющихся в праве пробелов и противоречий требуют от органов прокуратуры более активного ис­пользования прокурорами предоставленного законом права участво­вать в правотворческой деятельности органов государственной влас­ти и местного самоуправления, своевременного и принципиального реагирования на издаваемые ими незаконные акты, добиваться фак­тического устранения вскрытых нарушений.

Тем не менее, результаты проведенного исследования свиде­тельствуют о том, что развитие практики реализации органами и уч­реждениями прокуратуры Российской Федерации функции участия в правотворческой деятельности осложняется из-за нерешенности ряда проблем. *В их числе нижеследующие*.

Отсутствие надлежащего нормативного урегулирования работы органов прокуратуры по участию в правотворческой деятельности зат­рудняет работу центрального аппарата по организации деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации при участии в право­творчестве. Существующее нормативно-правовое обеспечение данной функции не адекватно той ситуации,когда сочетание надзора и учас­тия в правотворческом процессе особенно важны в связи с постоян­ной необходимостью приведения действующего массива и вновь при­нимаемых нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в соответствие с федераль­ным законодательством, что в целом обусловлено развитием федера­тивных отношений, реформированием системы и структуры федераль­ных органов исполнительной власти, процессом перехода на обновленные стандарты функционирования органов местного само­управления, их взаимодействия с государственной властью[[106]](#footnote-106).

Функция прокуратуры по участию в правотворческой деятельнос­ти не обеспечена в должной мере также из-за недостаточных штатных возможностей укомплектования органов прокуратуры специалиста­ми на этом участке деятельности; организации и осуществления взаи­модействия органов прокуратуры с другими государственными орга­нами и органами местного самоуправления в данной сфере; слабой разработанностью проблем участия прокуроров в правотворчестве на теоретическом и научно-методическом уровне.

Завершая вторую главу работы можно отметить, что наличие у ряда про­куроров субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы на уровне субъектов Федерации не может в полной мере компенсировать отсутствие права законодательной инициативы у Ге­нерального прокурора Российской Федерации на федеральном уров­не. Участие в правотворческой, в том числе законотворческой, дея­тельности государства в различных формах было характерно для органов российской прокуратуры в течение практически всего перио­да ее существования и благотворно влияло не только на процесс принятия законов и иных нормативных правовых актов, но и на процесс их реализации. В связи с этим в перспективе было бы целесообразно в Конституции Российской Федерации предусмотреть право законода­тельной инициативы Генерального прокурора РФ, а также аналогич­ные полномочия Генерального прокурора РФ применительно к зако­нодательным органам субъектов Российской Федерации.

Поскольку образовавшийся законодательный массив нуждается в систематизации и кодификации, назрела необходимость в принятии Федерального закона о нормативных актах, Федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и фе­деральных законов», всерьез приступить к работам по изданию Свода законов Российской Федерации.

В связи с тем, что приказ Генерального прокурора РФ от 9 августа 1996 г. № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в право­творческой деятельности и систематизации законодательства в про­куратуре Российской Федерации» уже не регулирует всего многооб­разия форм участия прокуроров в правотворческой деятельности и то, что Генеральный прокурор РФ 19 апреля 2004 г. издал приказ № 9 «О систематизации законодательства в органах прокуратуры», пред­ставляется необходимым издать новый организационно-распоряди­тельный документ - приказ Генерального прокурора Российской Фе­дерации, регулирующий участие прокуроров в правотворческой деятельности. В этом приказе, в частности, нацелить прокуроров на осуществление правотворчества с учетом новых целей, задач и прин­ципов правотворческой деятельности, которые выявились в ходе уча­стия в ней прокуроров всех уровней. В целях повышения уровня ана­литической работы при составлении ежегодных докладов прокуроров субъектов Федерации Генеральному прокурору РФ нормативно зак­репить структуру основных разделов доклада, включив в нее раздел по участию прокуратуры субъекта Федерации в правотворческой дея­тельности, в котором отражать результаты работы органов прокурату­ры над проектами законов, иными нормативными правовыми актами и высказывать предложения как нормотворческого характера, так и по организации этой работы; закрепить в приказе Генерального про­курора РФ перечень показателей оценки деятельности органов про­куратуры всех уровней по осуществлению правотворческой деятель­ности и ввести специальную отчетность, отражающую результаты этой работы; в структурных подразделениях Генеральной прокуратуры РФ целесообразно выработатьмеханизм сбора, обобщения и анализа нор­мативных и организационных предложений, содержащихся в информациях прокуроров субъектов Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, с последующей их реализацией; нацелить прокуроров на использование хорошо зарекомендовавших себя на практике новых форм участия прокуроров в правотворческой деятель­ности.

Необходимо проводить последовательную и целенаправленную ра­боту по подготовке и переподготовке прокурорских кадров навыкам участия в правотворческой деятельности, для чего включить в планы занятий в институтах прокуратуры, готовящих студентов, институтах повышения квалификации прокурорских кадров специальные програм­мы; проводить специальные исследования по этим вопросам; подго­тавливать научные, научно-методические пособия, посвященные этим проблемам; использовать различные формы и методы обобщения и рас­пространения имеющегося передового опыта этой работы.

##

## 3.2 Основные организационные формы участия прокуроров в правотворческой деятельности

Рассматривая вопрос о формах участия прокуроров в правотвор­ческой деятельности, следует, прежде всего, определить, что же мы по­нимаем под понятием *«форма»* той или иной деятельности. В «Слова­ре русского языка» С.И. Ожегова дается несколько определений понятия «форма», из которых для нас наиболее предпочтительными представляются следующие: «Форма - внешнее очертание, наруж­ный вид предмета; вид, тип, устройство, структура, внешнее выра­жение чего-нибудь, обусловленное определенным содержанием...»[[107]](#footnote-107). То есть каждый объект представляет собой определенным образом структурно оформленное содержание. Нет и не мо­жет быть бесформенного содержания, также как нет и не может быть формы, лишенной содержания. *Форма* — это порядок, расположение составных элементов содержания, внутренняя организация, делаю­щая возможность его существования как чего-то качественно опреде­ленного[[108]](#footnote-108).

Формы участия прокуроров в правотворческой дея­тельности можно подразделить на *основные* и *неосновные* (специфи­ческие). При этом в число основных признаков (критериев) отнесе­ния форм к той или иной группе входят такие, как использование той или иной формы за определенный период вре­мени (количественный показатель), использованиеформы на феде­ральном, региональном и местном уровнях, т.е. распространенность использования какой-то формы и пр.

Так,специфической формой участия прокуратуры в правотворческой деятельности является издание совместно с другими государственными органами нормативных правовых актов в случаях и в порядке, предус­мотренных законодательством. Согласование с Генеральным прокуро­ром Российской Федерации нормативных правовых актов осуществля­ется и в иныхслучаях, предусмотренных федеральным законом[[109]](#footnote-109).

В то же время, отмеченное разграничение форм не носит постоянно­го характера, так как со временем та или иная неосновная (специфи­ческая) форма участия прокуроров в правотворческой деятельности может приобрести признаки основной формы. Примером последнего может являться переход неосновной формы участия прокуроров в пра­вотворческой деятельности — осуществления прокурорами консульти­рования участников правотворческого процесса — в число основных форм.

Под *формой участия прокуроров в правотворческой де­ятельности* следует понимать внешнее выражение неоднократно повто­ряющихся действий, содержанием которых является осуществление прокурорами своих полномочий по совершенствованию нормативно-пра­вовой базы Российской Федерации (законов и иных нормативных актов) в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления закон­ности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых зако­ном интересов общества и государства.

*Подводя итог, следует выделить основные формы участия прокуроров в правотворческой деятельности на совре­менном этапе*:

1. представление инициативных проектов;
2. участие в подготовке проектов нормативных правовых 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; консультирование по правовым вопросам депутатов, представи­телей органов, обладающих правом законодательной инициативы и правом принятия нормативных правовых актов;
6. участие в рассмотрении внесенных протестов и представлений представительными (законодательными), исполнительными органа­ми и органами местного самоуправления;
7. участие прокуроров в оспаривании принятых нормативных пра­вовых актов в суде.

## 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 Конституцией Российской Федерации, 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. Решение этой задачи требует не только научного анализа законодательства и прак­тики деятельности прокуратуры, но и разработки теоретических поло­жений, соответствующих наиболее верному решению отмеченных про­блем.

Поэтому, на мой взгляд, рассмотрение вопросов участия прокуроров России в правотворческой деятельности является очень важным, так как функция участия прокуратуры в правотворческой де­ятельности - самостоятельная функция прокуратуры, до сих пор не являлась предметом отдельного монографического исследования. По­этому в представленной работе в соответствии с целями изада­чами исследования рассмотрены основные проблемные вопросы, свя­занные с участием прокуроров в правотворческой работе.

В работе дан краткий исторический очерк развития функции учас­тия российской прокуратуры в правотворческой деятельности, рас­смотрен порядок ее осуществления органами прокуратуры (и органов, выполняющих с прокуратурой аналогичные функции) в ряде иност­ранных государств. Участие прокуроров в правотворческой деятель­ности объективно присуще российской прокуратуре на всех этапах ее деятельности. Объем и содержание полномочий прокуроров по учас­тию в ней изменялись в зависимости от места и роли прокуратуры в государственном механизме на соответствующем этапе развития го­сударства и общества. Современная система участия прокуроров в правотворческой деятельности органов государственной власти, мес­тного самоуправления сложилась в ходе реформирования российской государственности после принятия Конституции Российской Федерации.

Принятие в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации положило начало интенсивному развитию регионального законода­тельства. За эти годы правотворческая деятельность субъектов Рос­сийской Федерации обрела некоторый опыт. Однако потребности ре­гионов в научно-методическом обеспечении правотворчества еще далеко не удовлетворены. Конституционализация регионального за­конодательства как имманентно присущего Федерации атрибута про­исходит с большими трудностями, обусловленными новизной решае­мых задач и недостаточным уровнем кадрового, технического и информационного обеспечения законотворческой деятельности.

Для повышения качества регионального законодательства,норма­тивных правовых актов субъектов Российской Федерации, органов ме­стного самоуправления необходима как специальная подготовка депу­татов, представителей органов государственной власти, местного самоуправления — участников правотворческого процесса, так и иных лиц, в том числе прокуроров, принимающих участие в правотворчес­кой деятельности. Кроме того, учитывая тот факт, что Российская Фе­дерация при вступлении в Совет Европы взяла на себя ряд обязательств, в том числе по изменению законодательства в соответствии со стандар­тами Совета Европы, эти обязательства должны выполняться.

Проводя правовую реформу, не следует ограничиваться вопросами содержания технологии законодательства. Ведь даже самые лучшие законы становятся на деле регулятором общественных отношений лишь тогда и в той мере, когда они входят в сознание общества, когда законопослушание как принцип усвоено всеми гражданами и конк­ретное значение действующего законодательства сопровождает и оп­ределяет деятельность профессионалов любой отрасли. Такой уровень правовой культуры не приходит сам по себе, он требует целенаправ­ленных усилий, прежде всего государственных структур. Правовая реформа — это в первую очередь путь к формированию правового го­сударства, в котором определяющую роль играют институты граждан­ского общества. Следовательно, без опоры на самые широкие обще­ственные силы, партии, профсоюзы, общественные объединения граждан, широкое обсуждение законопроектов невозможно осуществ­лять эффективную законотворческую деятельность.

В связи с этим, в поле зрения прокуратуры должен быть включен и надзор за исполнением Федерального закона от 4 апреля 2005 г. «Об общественной палате Российской Федерации», который вступил в силу с 1 июля 2005 г., и имеет главной целью учет потребностей населения и защиту прав и свобод граждан, прежде всего в законотворческой ра­боте. Вновь созданный общественно-политический институт может и призван явиться важным передаточным звеном, элементом механиз­ма, обеспечивающим налаживание надежного диалога между граж­данским обществом и органами публичной власти.

Сделанные в ходе написания работы многочисленные выводы и выс­казанные предложения по совершенствованию участия прокуроров в правотворческой деятельности не претендуют на исчерпывающее раз­решение всех вопросов, касающихся данной темы, однако их обсуж­дение и внедрение, как представляется, будет способствовать также совершенствованию деятельности органов прокуратуры при осуще­ствлении ею иных функций, видов и направлений ее деятельности.

## Библиографический список

***I Нормативные акты:***

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм. и доп. от 21.07.2007 № 5-ФКЗ);
2. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Фе­деративной Советской Республики // СУ РСФСР. - 1918. - Ст. 582;
3. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Фе­деративной Советской Республики // СУ РСФСР. - 1925. - Ст. 218;
4. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Феде­ративной Советской Республики//СУ РСФСР. - 1937. - Ст. 11;
5. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 13. - Ст. 1447;
6. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федера­ции «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон // Со­брание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 47. - Ст. 4472;
7. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре

Российской Федерации»: Федеральный закон // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 1. - Ст. 136;

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Рос­сийской Федерации: Федеральный закон // Собрание законодатель­ства Российской Федерации. - 1995. - № 35. - Ст. 3506;
2. О прокуратуре Российской Федерации: Закон РСФСР // Ведомости Съез­да народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1992. - № 8. - Ст. 366;
3. Свод законов Российской империи. - Т. X. - СПб., 1857;
4. Об учреждении Прокуратуры Союза ССР: Постановление ЦИК и СНК СССР // СЗ СССР. - 1933. - № 40. - Ст. 239;
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона "О прокуратуре Российс­кой Федерации" в связи с запросом судебной коллегии по гражданс­ким делам Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Кон­ституционного Суда РФ. - 2000. - № 4;
6. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заяв­лению прокуроров о признании правовых актов противоречащими зако­ну: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.04.1993 г. // Бюл­летень Верховного Суда РФ. - 1993. - № 7;
7. Приказ Генерального прокурора РФ от 22 мая 1996 г. № 30 «Об орга­низации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюде­нием прав и свобод человека и гражданина»;
8. Приказ Генерального прокурора РФ от 9 августа 1996 г. № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой дея­тельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации»;
9. Приказ Генерального прокурора РФ от 18 июля 1997 г. № 42 «Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации»;
10. Указание Генерального прокурора РФ от 20 декабря 1996 г. № 75/22 «О недостатках в работе по выполнению приказа Генерального проку­рора РФ от 09.08.96 № 47 "Об участии органов и учреждений прокура­туры в правотворческой деятельности и систематизации законодатель­ства в прокуратуре Российской Федерации"»;
11. Указание Генерального прокурора РФ от 8 июня 1999 г. № 26/7 «Об организации прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации в связи с постановлением Консти­туционного Суда Российской Федерации от 16 мая 1998 г.»;

***II Литература (учебные пособия, монографии, статьи):***

1. Абузова, Г.А. Прокурорский надзор за законностью правовых субъектов Российской Федерации: учебное пособие / Г.А. Абузова, А.Х. Казрина, И.А. Соколова. - М., 2003. - 560 с.;
2. Алексеев, А.И. Профессия - прокурор (введение в юри­дическую специальность). А.И. Алексеев, В.Б. Ястребов. - М., 1998. - 224 с.;
3. Баранов, И.В. Проблемы защиты прокурором государственных ин­тересов при осуществлении надзора за исполнением законодательства на унитарных предприятиях: дис... канд. юрид наук / И.В. Баранов. - М., 2003. - 216 с;
4. Басков, В.И. Курс прокурорского надзора: учебник / В.И. Басков. - М., 1998. - 326 с.;
5. Беляев, И.Д. История русского законодательства / И.Д. Беляев. - СПб., 1999. – 103 с.;
6. Беляев, В.П. Прокурор­ский надзор в России: историко-теоретический очерк / В.П. Беляев, Г. А. Борисов, Ю.М. Горячевская, В.И. Теплов. - Белгород, 2001. – 268 с.;
7. Бессарабов, В.Г. Участие прокуратуры в правотворческой деятельнос­ти как важнейший механизм укрепления законности в стране и испол­нения международных обязательств / В.Г. Бессарабов // Прокурорская и следственная практика. - 2004. - № 3. – С. 1; № 4. – С. 5;
8. Венгеров, А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. - М., 1998. – 245 с.;
9. Викторов, И.С. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий / И.С. Викторов // За­конность. - 2000. - № 12. – С. 23-25;
10. Григорьева, Н.В. Прокурорский надзор: учебное пособие / Н.В. Григорьева. - М., 2003. – 551 с.;
11. Гузнов, А.Г. Современный законода­тельный процесс: основные институты / А.Г. Гузнов, А.Л. Кененов, Т.Э. Рождественская. - Смоленск, 1995. – 467 с.;
12. Давидович, A.M. Самодержавие в эпоху империализма (классовая сущ­ность и эволюция абсолютизма в России) / А.М. Давидович. - М., 1975. – 106 с.;
13. Даев, В.Г. Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.И. Маршунов. - Л., 1990. – 290 с.;
14. Друкаров, И.Л. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие / И.Л. Друкаров. - Барнаул, 2000. – 315 с.;
15. Жэнетль, С.З. Проблемы прокурорского надзора за соответстви­ем правовых актов субъектов Федерации Конституции РФ и феде­ральному законодательству: автореф. дис.... канд. юрид. наук / С.З. Жэнетль. - М., 2002. – 119 с.;
16. Исаев, А.И. История государства и права России: учебник / А.И. Исаев. - М., 2001. – 159 с.;
17. Казанцев, С.М. История царской прокуратуры / С.М. Казанцев. - СПб., 1993. – 160 с.;
18. Кравец, И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века: учебное пособие / И.А. Кравец. - М., 2000. – 306 с.;
19. Ломовский, В.Д. Сущность и задачи прокурорского надзора в СССР: автореф. дис.... докт. юрид. наук / В.Д. Ломовский. - М., 1989. – 131 с.;
20. Муравьев, Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельнос­ти / Н.В. Муравьев. - М., 1989. – 256 с.;
21. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. проф. В.И. Рохлина. - СПб., 2000. – 196 с.;
22. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под ред. проф. Ю.Е. Винокурова. – М., 2003. – 145 с.;
23. Прокурорский надзор: учебник / под ред. проф. А.Я. Сухарева. - М., 2003. – 178 с.;
24. Путин, В.В. Выступление на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры России / В.В. Путин // «Президент России»: Официальное интернет-пред­ставительство. - 2005. - 21 января;
25. Рохлин, В.И. Проблемы развития прокуратуры: взгляд науки / В.И. Рохлин // За­конность. - 2000. - № 1. – С. 4;
26. Рябцев, В.П. Координация правоохранительной и участие в право­творческой деятельности прокуратуры в структуре ее правозащитного предназначения / В.П. Рябцев // Прокурорская и следственная практика. - 2004. - № 3-4;
27. Самойлова, B.Г. Организация прокурорского надзора за соответстви­ем уставов муниципальных образований действующему законодательству: сб. статей / В.Г. Самойлова. - М., 2003. – 19 с.;
28. Самощенко, И.С. Некоторые вопросы учения о нормативных актах Со­ветского государства / И.С. Самощенко // Правоведение. - 1969. - № 3. – С. 26-30;
29. Студенкина, М.С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов Рос­сийской Федерации / М.С. Студенкина // Журнал российского права. - 1997. - № 1. – С. 49-51;
30. Теория государства и права: учебник / В.М. Корельский, В.Д. Перевалов; под ред. В.М. Корельского. - М., 2000. – 258 с.;
31. Теория государства и права: учебник для вузов/ И.М. Рассолов, В.О. Лучин, Б.С. Эбзеев; под ред. И.М. Рассолова. — М., 2001. – 312 с.;
32. Тихомиров, Ю.А. Правотворчество в области как субъек­та Российской Федерации / Ю.А. Тихомиров, Л.Д. Зражевская // Государство и право. - 1997. - № 1. – С. 32-34;
33. Усс, А.В. Актуальные проблемы формирования единого пространства в Российской Федерации / А.В. Усс // Законодательные (представительные) орга­ны власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнение. Про­блемы. - 2000. - Вып. 2 (16). – С. 23-25;
34. Федоров, К.Н. Прокурорский надзор за законностью нормативных правовых актов. Методические рекомендации для прокуроров: учеб­но-методическое пособие / К.Н. Федоров. - Иркутск, 2004. – 260 с.;
35. Чиркин, В.Е. Конституционное право в Российской Федерации: учебник / В.Е. Чиркин. - М., 2001. – 192 с.;
36. Черепанов, В.В. Несостоявшиеся государственные реформы М.М. Спе­ранского / В.В. Черепанов // Закон и право. – 1997. - № 5. – С. 31-32;
37. Шаламова, А.Н. Законодательная деятельность субъекта Российской Федерации (на примере Иркутской области): автореф. дис.... канд. юрид. наук / А.Н. Шаламов. - СПб., 2001. – 201 с.;
38. Шалумов, М.С. Прокуратура в современном Российском государ­стве / М.С. Шалумова. - Кострома, 2001. – 264 с.;
39. Шапиро, Е.А. Методические аспекты регионального правотворче­ства / Е.А. Шапиро // Материалы межрегиональной научно-практической конферен­ции. - Краснодар, 2000. – 20 июня;
40. Шувалов, И.И. Цели и средства в правотворческой деятельности / И.И. Шувалов // За­кон. – 2005. - № 9. – С. 2-4;
41. Ястребов, В.Б.Методология оценки законности нормативных ак­тов, принимаемых органами государственной власти субъекта РФ / В.Б. Ястребов // Укрепление законности в экономике, социальной сфере и админист­ративной деятельности средствами прокурорского надзора. - М., 2001.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПРИКАЗ**

22.05.96 № 30

Москва

**Об организации прокурорского надзора**

**за исполнением законов, соблюдением прав и свобод**

**человека и гражданина**

В целях совершенствования прокурорского надзора за исполнени­ем законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, приве­дения его в соответствие с новыми правовыми и социально-эко­номическими реалиями, руководствуясь ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Заместителям Генерального прокурора, начальникам управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации; городов и районов, военным прокурорам, прокурорам специализированных прокуратур в полной мере ис­пользовать предоставленные Федеральным законом «О прокуратуре Рос­сийской Федерации» полномочия для укрепления правовых основ рос­сийской государственности, обеспечения верховенства закона и единства законности.

Основными направлениями надзорной деятельности считать над­зор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод чело­века и гражданина; надзор в сфере экономики и экологической безо­пасности, предупреждение преступных проявлений.

1. В надзорных действиях руководствоваться положением о высшей юридической силе Конституции Российской Федерации, прямом ее действии и применении на всей территории России, а также обще­признанными принципами и нормами международного права и меж­дународными договорами Российской Федерации.
2. Надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральны­ми министерствами и ведомствами, представительными (законодатель­ными) и исполнительными органами субъектов Российской Федера­ции, органами местного самоуправления, военного управления, орга­нами контроля, их должностными лицами, осуществлять независимо от поступления информации о нарушениях законности.

Использовать для этого систематическое ознакомление с прото­колами заседаний, право участия в заседаниях представительных (за­конодательных), исполнительных органов и органов местного са­моуправления, периодические проверки и т. п.

4. Обеспечить надзор за соответствием конституций республик, ус­тавов, законов, нормативных актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований Конституции Российской Федерации и федеральным законам. При этом, прежде всего, исходить из установленного распределения компетенций между Российской Фе­дерацией, составляющими ее субъектами и органами местного самоуп­равления.

4.1. В целях предотвращения принятия представительными (зако­нодательными) органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции Российс­кой Федерации и федеральному законодательству, в соответствии со ст. 9 Закона о прокуратуре наладить необходимое взаимодействие ор­ганов прокуратуры с представительными органами, обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе {разработка законопроектов, имеющих принципиальное значение, в составе рабочих групп, подготовка заключений на законопроекты, выступления на заседаниях и др.}.

4.2. При выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты руководствоваться тем, что прокурор вправе по своему усмотрению либо принести протест на незаконный правовой акт, либо обратиться по этому поводу непосредственно в суд.

В случае отклонения органом власти субъекта Российской Фе­дерации протеста на противоречащий Конституции России правовой акт, принятый по вопросам ведения Российской Федерации или со­вместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, все мате­риалы с необходимым обоснованием незамедлительно направлять в Генеральную прокуратуру.

При отклонении иных протестов добиваться отмены противоре­чащих Конституции Российской Федерации и законам правовых ак­тов путем обращения в суды общей юрисдикции, военные или арбит­ражные суды.

1. Установить постоянный надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, включая не противо­речащие федеральному законодательству законы субъектов Федерации. О наиболее серьезных нарушениях законности и возникающих пробле­мах в осуществлении прокурорского надзора информировать Генераль­ную прокуратуру.
2. Проверки исполнения законов проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т. п.), а также других ма­териалов о допущенных правонарушениях, требующих использования про­курорских полномочий, в первую очередь — для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и гарантий групп населения, трудо­вых коллективов, репрессированных, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой охране.

В качестве повода для прокурорских проверок рассматривать мате­риалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

При рассмотрении сигналов о правонарушениях в сферах, на которые распространяется действие законодательства о коммерческой или бан­ковской тайне, руководствоваться порядком, установленным для таких случаев законом.

1. В области экономических отношений сосредоточить усилия на над­зоре за исполнением законов о собственности, земле, приватизации, пред­принимательской деятельности, финансового, налогового, банковско­го, таможенного законодательства.

Особое внимание уделять положению дел на объектах военно-про­мышленного комплекса и предприятиях, имеющих стратегическое зна­чение.

Максимально использовать потенциал прокурорской системы, имеющиеся права и полномочия в интересах осуществления эконо­мических реформ, для пресечения и устранения нарушений закон­ности.

8. С учетом экологической обстановки в каждом регионе наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов.

По каждому факту экологического правонарушения остро ставить воп­росы об ответственности виновных и взыскании причиненного матери­ального ущерба.

9. В надзоре за исполнением законов контролирующими органами первостепенное значение придавать выполнению ими обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений. Требовать в не­обходимых случаях выделения специалистов для выяснения возник­ших вопросов. Проверять законность и полноту принятых этими орга­нами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности.

В случае бездействия органов контроля решать вопрос об ответ­ственности их руководителей.

10. Конкретными и систематическими действиями реализовывать приоритетное направление прокурорского надзора — соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ве­домствами, представительными (законодательными) и исполнительны­ми органами субъектов Российской Федерации, органами местного са­моуправления, органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерчес­ких организаций (предприятий, хозяйственных товариществ и обществ, производственных и потребительских кооперативов, общественных объединений, благотворительных и иных фондов).

10.1. Акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации трудовых, имущественных, жилищных, эколо­гических, избирательных и иных политических прав и свобод человека и гражданина.

При проверке на предприятиях и в организациях анализировать выполнение работодателями обязанностей по своевременной вы­плате заработной платы и созданию работникам безопасных усло­вий труда.

1. Решительно пресекать факты незаконного применения к граж­данам административного задержания, штрафов и иных мер админи­стративной ответственности. Активнее использовать предоставленное ст. 22 Закона о прокуратуре право освобождать своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.
2. При осуществлении надзора за исполнением законов орга­нами власти и управления в обязательном порядке оценивать право­мерность принимаемых в отношении граждан решений по жалобам на действия подчиненных организаций.
3. В случае обнаружения нарушений прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводст­ва, когда пострадавший по состоянию здоровья, по возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы, либо когда нарушены права и свободы значи­тельного числа граждан, либо если в силу других обстоятельств нару­шение приобрело особое общественное значение, предъявлять и под­держивать в суде (арбитражном суде) иски в интересах пострадавших.

11. Обеспечить профилактическую направленность прокурорского надзора. Систематически проверять исполнение законов о занятости населения, о борьбе с наркоманией, пьянством, нарушением порядка приобретения и использования оружия.

Стремиться к соединению надзорных действий с мерами по ук­реплению правопорядка, предпринимаемыми со стороны представи­тельных (законодательных) и исполнительных органов, органов мес­тного самоуправления. Шире использовать в профилактических целях материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

12. В документах прокурорского реагирования излагать правовую сущность, а также негативные последствия нарушений закона, при­чины и условия, которые этому способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц. Контролировать фак­тическое устранение нарушений законов, принципиально реагировать на неисполнение требований прокурора.

При внесении представлений и протестов в каждом случае решать вопрос о необходимости участия прокурора в их рассмотрении.

13. Прокурорский надзор осуществлять гласно. Гражданам, об­щественным организациям, средствами массовой информации предо­ставлять возможность получения в предусмотренных законом преде­лах сведений о деятельности прокуратуры, состоянии законности и правопорядка. Регулярно информировать об этом органы законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, а также население.

14. При обнаружении пробелов и противоречий в действующем зако­нодательстве, руководствуясь ст. 9 Закона о прокуратуре, вносить в зако­нодательные органы и органы, обладающие правом законодательной ини­циативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов. В случае выявления несо­ответствия постановлений Правительства Российской Федерации Кон­ституции Российской Федерации и федеральным законам, несовершен­ства федерального законодательства представлять материалы Генеральному прокурору.

15. Деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов, закон­ностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина оценивать, исходя из правомерности и своевременности вмешательства, пол­ноты использования предоставленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушен­ных прав, привлечении виновных к.ответственности.

16. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур обеспечить долж­ную организацию прокурорского надзора подчиненными им органами и контроль за их работой, оказывать им необходимую методическую и практическую помощь. Создать эффективную систему изучения дей­ствующего законодательства и повышения профессионального уровня подчиненных работников.

Направлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации ко­пии документов прокурорского реагирования по наиболее актуальным вопросам, информировать ее о возникающих проблемах, имеющих об­щегосударственное значение и требующих разрешения на федеральном уровне.

17. Управлениям по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах, по делам несовершеннолетних и молодежи, Вто­рому управлению, Главной военной прокуратуре: осуществлять надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федераль­ными министерствами, ведомствами, органами контроля, военного уп­равления, их должностными лицами, соблюдением законов общерос­сийскими общественными объединениями по предметам их ведения;

систематически анализировать состояние законности, изучать про­курорскую и правоприменительную практику, определять актуальные проблемы, вносить предложения по их разрешению;

оказывать практическую помощь нижестоящим прокурорам в орга­низации прокурорского надзора, осуществлять руководство и конт­роль за их деятельностью;

наладить взаимодействие всех звеньев органов прокуратуры, ис­пользуя при этом предметный принцип организации работы. Уста­новить тесную координацию надзорных действий территориальных, транспортных, военных прокуроров, прокуроров специализированных прокуратур;

совместно с Научно-исследовательским институтом проблем ук­репления законности и правопорядка и Институтом повышения ква­лификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Россий­ской Федерации разрабатывать нормативно-методические основы прокурорского надзора, распространять положительный опыт рабо­ты прокуроров.

18. Считать утратившими силу п. 2-3,7.3,8,10 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.92 № 20. Контроль за ис­полнением приказа возложить на заместителей Генерального проку­рора Российской Федерации.

Приказ направить прокурорам субъектов Российской Федерации, прокурорам городов и районов, прокурорам специализированных про­куратур.

Генеральный прокурор

Российской Федерации

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА**

**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**УКАЗАНИЕ**

 20.12.96 № 75/22

Москва

**О недостатках в работе по выполнению приказа**

**Генерального прокурора Российской Федерации**

**от 09.08.96 № 47 «Об участии органов и учреждений**

**прокуратуры в правотворческой деятельности и**

**систематизации законодательства в прокуратуре**

**Российской Федерации»**

В последнее время законодательные (представительные) и ис­полнительные органы государственной власти отдельных субъектов Российской Федерации разработали и направили в Государственную Думу законопроекты, предлагающие внесение изменений и дополне­ний в законы, регламентирующие организацию и деятельность про­куратуры и других правоохранительных органов. Часть этих законо­проектов направлена на ограничение материального и социального обеспечения прокурорских работников. Так, законопроект, представ­ленный Председателем Правительства Республики Карелия, предус­матривает лишение работников прокуратуры льготы по оплате жилых помещений и коммунальных услуг; лишить их права бесплатного проезда на транспорте предлагает законопроект Псковского областного Собрания депутатов.

Прокуроры субъектов Российской Федерации не сообщают в Ге­неральную прокуратуру о направлении в Государственную Думу по­добных законопроектов, что ставит под угрозу возможность своев­ременного и эффективного реагирования на такие инициативы. Причинами этого являются неинформированность прокуроров о законодательной работе законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российс­кой Федерации, о конкретных принимаемых или разрабатываемых ими законопроектах, упущения в организации правотворческой дея­тельности в органах прокуратуры, недостаточное участие в работе по подготовке законопроектов.

Учитывая, что участие в правотворческой деятельности является одним из важных направлений деятельности прокуратуры, установленных статья­ми 1 и 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПРЕДЛАГАЮ:

1. Прокурорам субъектов Российской Федерации:

1. Принять дополнительные меры по улучшению организации правотворческой деятельности; сообщить в управление правового обеспечения о лицах, на которых в соответствии с пунктом 7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 09.08.96 № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой дея­тельности и систематизации законодательства в прокуратуре Россий­ской Федерации» возложена организация участия прокуратуры в пра­вотворческой деятельности.
2. Обеспечить исчерпывающую информированность прокура­туры **о** планах законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной вла­сти, разрабатываемых ими законопроектах, оказывать активное вли­яние на их концепцию, редакцию отдельных положений. В случаях, когда предотвратить принятие законов, противоречащих федераль­ному законодательству не удается, незамедлительно информировать об этом (с приложением проектов) руководство Генеральной проку­ратуры или управление правового обеспечения.

Обратить особое внимание на законопроекты, направленные на изменение и дополнение федеральных законов, регулирующих орга­низацию и деятельность прокуратуры и других правоохранительных органов. Без промедления направлять тексты этих проектов со свои­ми замечаниями в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

2. Контроль за выполнением настоящего указания возложить на начальника управления правового обеспечения.

Указание направить всем прокурорам субъектов Российской Фе­дерации.

Заместитель Генерального прокурора

Российской Федерации

## ПРИЛОЖЕНИЕ В

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ**

**ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**РАСПОРЯЖЕНИЕ**

30.07.98 № 49/7р

Москва

**Об организации исполнения Соглашения**

**Генеральной прокуратуры и Министерства юстиции**

**Российской Федерации от 25.03.98**

В целях обеспечения реализации Соглашения от 25.03.98 № 18 «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Фе­дерации и Министерства юстиции Российской Федерации в сфере над­зора и контроля за ведомственным нормотворчеством, правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также за созданием и де­ятельностью общественных и религиозных объединений»

ПРЕДЛАГАЮ:

1. Управлению по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, управлению правового обеспечения, НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокурату­ре Российской Федерации:

1.1. По поступающим из Министерства юстиции копиям заключений по правовым актам субъектов Федерации о их соответствии Конститу­ции Российской Федерации и федеральному законодательству, а также материалам о незаконных актах федеральных министерств и ведомств, информации о противоправных действиях общественных и религиозных объединений вырабатывать согласованную юридическую оценку, а так­же обеспечивать незамедлительное принятие мер прокурорского реаги­рования, направленных на пресечение нарушений законности.

Устранение указанных правонарушений осуществлять преимуще­ственно силами прокуроров субъектов Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров, установить эффективный контроль за конечными результатами этой работы. 2. Управлению по надзору за исполнением законов и законностью

правовых актов:

2.1. В случаях выявления фактов злостных нарушений законода­тельства общественными и религиозными объединениями направлять соответствующие материалы в Министерство юстиции для постанов­ки вопросов о приостановлении и прекращении их деятельности, кон­тролировать результаты рассмотрения таких материалов.

1. Наладить автоматизированный учет сведений (раздельно) о незаконных правовых актах субъектов Федерации, ведомственных ак­тах, неправомерных действиях общественных и религиозных объеди­нений и принятых мерах реагирования на основании информации со­ответствующих подразделений Генеральной прокуратуры.
2. Ежегодно не позднее 30 июля и 30 января информировать Министерство юстиции о мерах реагирования по заключениям ми­нистерства о незаконных правовых актах и материалам о противоправ­ных действиях общественных и религиозных объединений.
3. Каждое полугодие докладывать Генеральному прокурору свод­ную информацию о результатах корректировки актов субъектов Фе­дерации для последующего рассмотрения на коллегиальных совеща­ниях руководителей двух ведомств.
4. Осуществлять совместные выезды в регионы, где распростране­ны факты принятия незаконных правовых актов. С участием специалис­тов Министерства юстиции в необходимых случаях ходатайствовать пе­ред соответствующими государственными органами об обращении с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации о соответствии Конституции России конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Фе­дерации и совместному ведению органов государственной власти Рос­сийской Федерации и органов государственной власти субъектов Рос­сийской Федерации.
5. Организовать проведение ежегодных совместных обобщений материалов о нарушениях законов при издании и правовых актов фе­деральными органами исполнительной власти, а также проверок в ми­нистерствах и ведомствах, злостно нарушающих законодательство.

Обеспечивать подготовку материалов для осуждения на совмес­тных заседаниях коллегий результатов взаимодействия на указанных на­правлениях практической деятельности, а также разработку согласован­ных предложений.

1. Подразделениям Генеральной прокуратуры представлять (по мере накопления) в управление по надзору за исполнением законов и за­конностью правовых актов соответствующую информацию.
2. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Ге­неральной прокуратуре Российской Федерации в срок до 01.01.99 раз­работать и внедрить программное обеспечение автоматизированного учета в соответствии с п. 2.2 настоящего распоряжения.

Контроль за исполнением распоряжения возложить на первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации.

Распоряжение довести до сведения работников Генеральной про­куратуры и НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Генеральный прокурор

 Российской Федерации

## ПРИЛОЖЕНИЕ Г

**ДОЛЖНОСТНАЯ ИНСТРУКЦИЯ**

**старшего помощника прокурора субъекта Российской Федерации**

**по правовому обеспечению**

Старший помощник прокурора субъекта Российской Федерации по правовому обеспечению:

1. осуществляет представительство прокуратуры субъекта Россий­ской Федерации в законодательном (представительном) органе госу­дарственной власти субъекта Российской Федерации, высшем органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
2. осуществляет изучение (организует изучение) поступающих проек­тов правовых актов субъекта Российской Федерации и подготовку заклю­чений по ним;
3. осуществляет надзор за исполнением законов законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Россий­ской Федерации, а также надзор за законностью принимаемых им ре­шений;
4. принимает меры к приведению в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами правовых актов, действующих на территории субъекта Российской Федерации;

проверяет обоснованность протестов, подготовленных отрасле­выми отделами прокуратуры субъекта Российской Федерации и несо­ответствие Конституции Российской Федерации и федеральным за­конам;

1. осуществляет координацию работы и контролирует деятель­ность горрайпрокуроров по приведению актов органов местного са­моуправления в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законами субъекта Российской Фе­дерации;
2. обобщает работу прокуратуры субъекта Российской Федерации по осуществлению надзора за законностью правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления;
3. ежемесячно по результатам проведенных обобщений готовит информации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, от­дел Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральном округе;
4. осуществляет взаимодействие с аппаратом Полномочного пред­ставителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, управлением Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Российской Федерации по вопросам приведения правовых актов субъекта Российской Федерации в соответствие с Конституци­ей Российской Федерации и федеральным законодательством;
5. при изучении проектов правовых актов, подготовке заключе­ний, протестов, заявлений в суд, информации, проведении обобще­ний взаимодействует с отраслевыми отделами прокуратуры субъекта Российской Федерации;
6. оказывает необходимую методическую и практическую помощь горрайпрокурорам по закрепленной отрасли надзора;
7. выполняет другие поручения прокурора субъекта Российской Федерации.
1. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Вер­ховного Совета Российской Федерации. — 1992. — № 8. — Ст. 366. [↑](#footnote-ref-1)
2. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 47. — Ст. 4472. [↑](#footnote-ref-2)
3. Путин В.В. Выступление на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры России // «Президент России»: Официальное интернет-пред­ставительство. — 2005. — 21 янв. — С. 2. [↑](#footnote-ref-3)
4. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. - М., 2001. - С. 268. [↑](#footnote-ref-4)
5. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта // Вест. Моск. ун-та. Cep.ll. Право. - 1998. - № 5. - С. 29-30. [↑](#footnote-ref-5)
6. Малько А.В. Категория «правовая жизнь»: проблемы становления // Го­сударство и право. — 2000. — № 5. — С. 11. [↑](#footnote-ref-6)
7. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. — М., 1982. — С. 192. [↑](#footnote-ref-7)
8. Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. — М., 1967; Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. — М., 1970; Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в со­циалистическом обществе. — М., 1972; Матузов Н.И. Правовая система и лич­ность. — Саратов, 1987; Котелевская И.В. Информация и законодательный процесс // Советское государство и право. — 1990. — № 3; Конституция, за­кон, подзаконный акт / Под ред. Ю.А. Тихомирова— М., 1994; Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. — М., 1995; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. — М., 1997; Керимов Д.А. Законодательная техни­ка. — М., 1997; Васильев Р.Ф. О понятии правового акта // Вест. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. — 1998. — № 35; Баглай М.В. Конституционное право Россий­ской Федерации. — М., 1998; Общая теория государства и права. Академи­ческий курс. Т.2. Теория права / Отв. ред. М.Н. Марченко. — М., 1998; Пигол­кин А.С. Правотворчество // Проблемы общей теории права и государства / Под ред. B.C. Нерсесянца. — М., 1999; Осинкин В.Н., Скачкова А.Е. Организа­ция и методика надзора за законностью правовых актов законодательных, представительных и исполнительных органов государственной власти субъек­тов Российской Федерации и органов местного самоуправления в бюджет­ной сфере: Учеб. пособие. — СПб., 2001; Мурашин А.Г. Прямое правотворче­ство. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. - 2001. - №2. [↑](#footnote-ref-8)
9. Алексеев С.С. Указ. раб. — С. 74. [↑](#footnote-ref-9)
10. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 49. — Ст. 5506. [↑](#footnote-ref-10)
11. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2003. — № 3. [↑](#footnote-ref-11)
12. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 22. — Ст. 2663. [↑](#footnote-ref-12)
13. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 51. — Ст. 5712. [↑](#footnote-ref-13)
14. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 33. — Ст. 3895. [↑](#footnote-ref-14)
15. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. — М., 1991. — С. 40. [↑](#footnote-ref-15)
16. Малько А.В. Категория «Правовая жизнь»: проблемы становления // Государство и право. — 2000. — № 5. — С. 12-13. [↑](#footnote-ref-16)
17. Комментарии к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федера­ции». — М, 1996. - С. 36 [↑](#footnote-ref-17)
18. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. И.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. - М., 2001. - С. 278. [↑](#footnote-ref-18)
19. Гузнов А.Г., Кененов А.Л., Рождественская Т.Э. Современный законода­тельный процесс: основные институты. - Смоленск, 1995. — С. 77. [↑](#footnote-ref-19)
20. Самощенко И.С. Некоторые вопросы учения о нормативных актах Со­ветского государства // Правоведение. - 1969. - № 3. - С. 30. [↑](#footnote-ref-20)
21. Нерсесянц B.C. Проблемы обшей теории права и государства. - М., 1999. - С. 307. [↑](#footnote-ref-21)
22. Там же. - С. 309. [↑](#footnote-ref-22)
23. Венгеров А.Б. Теория государства и права. — М., 1998. — С. 494. [↑](#footnote-ref-23)
24. Нерсесянц B.C. Указ. раб. — С. 310. [↑](#footnote-ref-24)
25. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-прак­тическое пособие / Отв. ред. проф. Р.Ф. Васильев. — М., 2000. — С. 14. [↑](#footnote-ref-25)
26. Шувалов И.И. Цели и средства в правотворческой деятельности // За­кон. - 2005. - С. 110. [↑](#footnote-ref-26)
27. Григорьева И.В. Прокурорский надзор: Учеб. пособие. — М., 2003. — С. 153-154. [↑](#footnote-ref-27)
28. Краткая философская энциклопедия. — М., 1994. — С. 119. [↑](#footnote-ref-28)
29. Теория государства и права: Учебник / Отв. ред. В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. - М., 2000. - С. 296. [↑](#footnote-ref-29)
30. Поленика С.В. Качество закона и эффективность законодательства. — М., 1993. - С. 7. [↑](#footnote-ref-30)
31. Алексеев А.И., Ястребов В.Б. Профессия — прокурор (введение в юри­дическую специальность). — М., 1998. — С. 130. [↑](#footnote-ref-31)
32. Мурашин А.Г. Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. — 2001. — № 2. — С. 88. [↑](#footnote-ref-32)
33. Бессарабов В. Г. Законодатель — это профессия. — Барнаул. 1995. — С. 6-9. [↑](#footnote-ref-33)
34. Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии: Научно-прак­тическое пособие. — М., 2000. — С. 20. [↑](#footnote-ref-34)
35. Буше Сильнье Ф. Практический словарь гуманитарного права / Пер. с фр. - М., 2004. - С. 145. [↑](#footnote-ref-35)
36. Конституция Российской Федерации. Ч. 1, 2, 3 и 5 ст. 76. [↑](#footnote-ref-36)
37. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. — М., 1997. - С. 131. [↑](#footnote-ref-37)
38. Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии: Научно-прак­тическое пособие. — М., 2000. — С. 60-61. [↑](#footnote-ref-38)
39. Румянцев О.Г., Додонов В.Н. Юридический энциклопедический словарь. — М., 1997. – С. 105. [↑](#footnote-ref-39)
40. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 22, - Ст. 2663; 1998. - № 20. - Ст. 2242. [↑](#footnote-ref-40)
41. Тихомиров Ю.А., Зражевская Л.Д. Правотворчество в области как субъек­та Российской Федерации // Государство и право. — 1997, — № 1. — С. 12-17; Улиско А.Т. Научно-практическая конференция в Саратове: «Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации» // Государство и право. — 1998. - №5. - С. 107-109. [↑](#footnote-ref-41)
42. Шаламова А.Н. Законодательная деятельность субъекта Российской Федерации (на примере Иркутской области): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - СПб., 2001. - С. 21-22. [↑](#footnote-ref-42)
43. Студенкина М.С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов Рос­сийской Федерации // Журнал российского права. - 1997. - № 1. - С. 59-60; Щербинина Л.Ф. Законотворчество субъекта Российской Федерации. - Барнаул, 2005. - С. 12-14. [↑](#footnote-ref-43)
44. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 49. - Ст. 4826. [↑](#footnote-ref-44)
45. Шапиро А.Е. Методологические проблемы регионального правотворче­ства // Современные проблемы регионального правотворчества: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. — Краснодар, 2000. - С. 19. [↑](#footnote-ref-45)
46. Мельников Н. Реализация закона об общих принципах организа­ции местного самоуправления в РФ // Законность. — 2004. — С. 27-30. [↑](#footnote-ref-46)
47. Самойлова В.Г. Организация прокурорского надзора за соответстви­ем уставов муниципальных образований действующему законодательству // Организация прокурорского надзора за исполнением законов и законностью право­вых актов: Сб. статей. — М., 2003, — С. 122-124. [↑](#footnote-ref-47)
48. Российское законодательство X—XX веков. Т. 4. / Отв. ред. А.Г. Маньков. — М, 1986. - С. 182—186. [↑](#footnote-ref-48)
49. Курс русской истории. Т. 4,. - М., 1989. — С. 161-162. [↑](#footnote-ref-49)
50. Беляев И.Д. История русского законодательства. — СПб., 1999. — С. 617-618. [↑](#footnote-ref-50)
51. Российское законодательство X—XX веков. Т. 4. / Отв. ред. А.Г. Маньков. - М., 1986. - С. 184-185. [↑](#footnote-ref-51)
52. Муравьев И.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. — М., 1889. - С. 284. [↑](#footnote-ref-52)
53. Российское законодательство X—XX веков. Т. 4. / Отв. ред. А.Г. Маньков. - М., 1986. – С. 195. [↑](#footnote-ref-53)
54. Муравьев Н.В. Указ. раб. — С. 266. [↑](#footnote-ref-54)
55. Исаев И.А. История государства и права России: Учебник. — М., 2001. - С. 281-282. [↑](#footnote-ref-55)
56. Орлов Ю. «Сей чин яко око наше» // Законность. — 1992. — № 2. - С. 29. [↑](#footnote-ref-56)
57. Исаев И.А. История государства и права России: Учебник. — М., 2001. - С. 276. [↑](#footnote-ref-57)
58. Полное собрание законов Российской Империи. 1649-1733. Т. IX. № 6475. [↑](#footnote-ref-58)
59. Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России. — М., 1999. — С. 17. [↑](#footnote-ref-59)
60. Развитие русского права в первой половине XIX века. — М., 1994. - С. 87. [↑](#footnote-ref-60)
61. Учреждение Государственного Совета. — СПб., 1901. — Ст. 31, 37, 40. [↑](#footnote-ref-61)
62. Полное собрание законов Российской империи (далее — ПСЗ). — Т. XXVII. - №20406. [↑](#footnote-ref-62)
63. Щеглов В.Г. Государственный Совет в России в первый век его образо­вания и деятельности. — Ярославль, 1903. — С. 48. [↑](#footnote-ref-63)
64. Свод законов...— Т. 1. - Ч. 1. Основные государственные законы. - Ст. 49. [↑](#footnote-ref-64)
65. Кравец И.А. Конституционализм и российская государственность в на­чале XX века: Учеб. пособие. — Новосибирск, 2000. — С. 28. [↑](#footnote-ref-65)
66. Давидович A.M. Самодержавие в эпоху империализма (классовая сущ­ность и эволюция абсолютизма в России). - М., 1975. - С. 223. [↑](#footnote-ref-66)
67. ГТСЗ. - Т. XXVII. - № 20533. [↑](#footnote-ref-67)
68. Черепанов В.В. Несостоявшиеся государственные реформы М.М. Спе­ранского // Закон и право. — 1997. — С. 45-48. [↑](#footnote-ref-68)
69. История отечественного государств и права. Ч. 1.: Учебник / Под ред. О.И. Чистякова. - М., 1996. — С. 258-264. [↑](#footnote-ref-69)
70. Казанцев С.М. Судебная реформа 1864 г. и реорганизация прокурату­ры // Государственные управление и право: история и современность. — Л., 1984. - С. 83. [↑](#footnote-ref-70)
71. Судебные уставы 20 ноября 1864 года. — СПб., 1866. — С. 249. [↑](#footnote-ref-71)
72. Казанцев С.М. Изменения в системе прокурорского надзора после судебной реформы 1864 года // Вестник ЛГУ. — Сер. 6. — Вып. 1. - 1986. - С. 81. [↑](#footnote-ref-72)
73. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. — СПб., 1993. — С. 154. [↑](#footnote-ref-73)
74. Верт Н. История советского государства 1900—1991 гг. — М., 1994. — С. 36. [↑](#footnote-ref-74)
75. ПСЗ. - Т. XXV. - Отд. 1. - № 26661. [↑](#footnote-ref-75)
76. Нерсесянц B.C. Правовое государство: история и современность // Вопросы философии. - 1998. - № 2. - С. 9. [↑](#footnote-ref-76)
77. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. — С. 318. [↑](#footnote-ref-77)
78. Ломовский В.Д. Сущность и задачи прокурорского надзора в СССР // Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - М., 1989. - С. 12-13. [↑](#footnote-ref-78)
79. См.: СУ РСФСР. - 1922. - № 44. - Ст. 539. [↑](#footnote-ref-79)
80. См: СУ РСФСР. - 1922. - № 36. - Ст. 424. [↑](#footnote-ref-80)
81. См.: СУ РСФСР. - 1927. - № 36. - Ст. 238. [↑](#footnote-ref-81)
82. См.: СЗ СССР. - 1934. - № 1. - Ст. 2а – 2б. [↑](#footnote-ref-82)
83. СЗ СССР. - 1936. - № 40. - Ст. 338. [↑](#footnote-ref-83)
84. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. - 1955. - № 9. - Ст. 222 [↑](#footnote-ref-84)
85. Басков В.И. Курс прокурорского надзора. — М., 1999.— С.271-272. [↑](#footnote-ref-85)
86. См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1985. — № 5. — Ст. 163. [↑](#footnote-ref-86)
87. Ведомости Верховного Совета РФ. — 1992. — № 21. - Ст. 1560. [↑](#footnote-ref-87)
88. Тихомиров Ю.Л. Действие закона. — М., 1992. — С. 13. [↑](#footnote-ref-88)
89. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. - 1970. - № 59. - Ст. 606. [↑](#footnote-ref-89)
90. См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Вер­ховного Совета Российской Федерации. - 1992. — № 8. — Ст. 366. [↑](#footnote-ref-90)
91. См.: Мониторинг правового пространства и правоприменительной практи­ки: методология и мировоззрение. - М., 2004. - С. 77. [↑](#footnote-ref-91)
92. Тихомиров Ю. Закон — основа стратегии // Президентский контроль. — 2002. - № 8. - С. 5. [↑](#footnote-ref-92)
93. Подробно об этом см.: Российский федерализм: конституционные предпо­сылки и политическая реальность. — М., 2000. - С. 13-14; Барциц И.Н. Пра­вовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. - М., 2000. - С. 78-79. [↑](#footnote-ref-93)
94. Усс Л.В. Актуальные проблемы формирования единого пространства в Российс­кой Федерации // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы. — М., 2000. — Вып. 2.(16). - С. 27. [↑](#footnote-ref-94)
95. См.: Абрамова Ю. Вакуум права порождает произвол // Российская Федера­ция сегодня. - 1998. - № 5. - С. 32-33; Мальцев Б.А. Слово о законе. - Томск, 2000. - С. 41-42. [↑](#footnote-ref-95)
96. См.: Состояние законности в Российской Федерации (2000-2001 годы): Ана­литический доклад. — М., 2002. — С. 22-27. [↑](#footnote-ref-96)
97. Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российс­кой Федерации. — М., 1999. — С. 59-62. [↑](#footnote-ref-97)
98. Там же. — С. 62—64. [↑](#footnote-ref-98)
99. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 31. — Ст. 3205. [↑](#footnote-ref-99)
100. См.: Состояние законности в Российской Федерации (2000—2001 годы): Ана­литический доклад. - М., 2002. - С. 21-23. [↑](#footnote-ref-100)
101. См.: Шинкин А. Алтай перебрал суверенитета // Российская газета. - 2000. - 10 июня. [↑](#footnote-ref-101)
102. См.: Осипян С.А. Российский федерализм и проблемы конституционности // Философские науки. - 2002. - № 6. - С. 46-47. [↑](#footnote-ref-102)
103. См.: Соловьев С., Степанищев В. Законность регионального и местного нор­мотворчества // Законность. - 2003. - № 3. - С. 4. [↑](#footnote-ref-103)
104. См., напр.: Миронов Д.Н. Вопросы конституционности конституций (уста­вов) субъектов Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Свердловс­кой области. — 2001. — С. 46-47. [↑](#footnote-ref-104)
105. См.: Прокурорская и следственная практика. — 2004. — № 3-4. — С. 14. [↑](#footnote-ref-105)
106. См. по этому вопросу: Рябцев В.П. Координация правоохранительной и уча­стие в правотворческой деятельности прокуратуры в структуре ее правозащит­ного предназначения // Прокурорская и следственная практика. — 2004. — № 3-4. - С. 53-54. [↑](#footnote-ref-106)
107. Ожегов С.И. Словарь русского языка. — М., 1984. — С. 743. [↑](#footnote-ref-107)
108. См.: Спиркин А.Г. Курс марксистской философии: Учебник. — М., 1963. - С. 196. [↑](#footnote-ref-108)
109. См., напр.: Друкаров И.Л. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учеб. пособие. — Барнаул, 2000. - С. 89; Российский прокурорский надзор: Учебник / Пол ред. проф. А.Я. Сухарева. — М., 2001. - С. 69-70. [↑](#footnote-ref-109)