

*На правах рукописи*



Паштов Джамал Русланович

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

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

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2014

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель

доктор юридических наук, профессор  
**Бессарабов Владимир Григорьевич**

Официальные оппоненты:

**Шалумов Михаил Славович,**  
доктор юридических наук, профессор,  
управление систематизации законодательства  
и анализа судебной практики Верховного Суда  
Российской Федерации, заместитель  
начальника, судья Верховного Суда  
Российской Федерации в почетной отставке

**Залужная Ирина Александровна,**  
кандидат юридических наук,  
прокуратура г. Москвы, старший помощник  
прокурора по взаимодействию с  
законодательными (представительными),  
исполнительными органами, органами  
местного самоуправления

Ведущая организация

ФГБОУ ВПО «Уральский государственный  
юридический университет»

Защита состоится «23» декабря 2014 г. в 12 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01, созданного на базе ФГКОУ ВПО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации» по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д.15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д.15, сайт <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан «20» октября 2014 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

С.С. Харитонов

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

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

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

Однако это не единственный путь укрепления Российской Федерации. В Федеральный закон от 17.11.1995 № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» была включена ст. 9, в соответствии с которой прокуратура наделена функцией по участию в правотворческой деятельности. Согласно этой норме прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

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

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

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

**Степень разработанности темы.** В отечественной юридической науке проблемы законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации привлекали и привлекают внимание многих ученых. Исследованию этих проблем посвящены работы А.И. Абрамовой, М.В. Баглая, Н.А. Бобровой, Л.Б. Бутханова, В.И. Васильева, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, И.В. Гранкина, К.Н. Дмитриевой, Г.Д. Зражевской, В.Б. Исакова, Е.И. Козловой, И.В. Котелевской, А.В. Малько, И.Р. Метшина, М.П. Петрова, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Т.Н. Рахманиной, Н.А. Рубченко, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, А.Г. Улиско, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой, Г.Т. Чернобель, А.Н. Черткова,

М.Д. Чесноковой, В.Е. Чиркина, А.Н. Шаламова, А.Е. Шапиро, Л.Ф. Щербининой, Б.С. Эбзеева и ряда других авторов, на которые опирался соискатель при подготовке диссертационного исследования.

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

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

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

нового подхода к рассматриваемой деятельности прокуратуры, что в значительной мере предопределило цели, задачи и методологические основы представленного исследования.

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

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

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

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

Для достижения указанной цели были поставлены **следующие задачи исследования**:

проанализировать российское законодательство, регламентирующее участие прокуроров в законотворческой деятельности;

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

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

исследовать и обобщить практику участия прокуроров в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

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

на основе результатов научных исследований и проведенного комплексного анализа сложившейся практики определить мотив, основные цели, задачи и принципы участия прокуратуры в законотворческой деятельности;

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

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

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

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды специалистов в области теории государства и права, конституционного права,

истории государства и права, философии: С.С. Алексеева, В.В. Бабаева, И.Л. Бачило, Л.В. Бойцовой, И.Л. Брауде, С.Ю. Бошно, Р.Ф. Васильева, А.Б. Венгерова, В.В. Гребенникова, В.М. Горшенева, А.М. Давидович, В.Б. Евдокимова, Н.П. Ерошкина, А.И. Исаева, Д.А. Керимова, С.А. Комарова, В.М. Корельского, И.А. Кравца, Ю.К. Краснова, Б.П. Курашвили, В.П. Лазарева, Е.А. Лукьяновой, В.О. Лучина, Г.И. Мальцева, Л.А. Морозовой, Г.И. Муромцева, Р.К. Надеева, В.В. Невинского, В.С. Нерсисянца, М.И. Пискотина, В.М. Платонова, М.М. Рассолова, И.С. Самощенко, Б.В. Сангаджиева, А.Г. Спиркина, Е.В. Тимошиной, Т.А. Тухватулина, А.В. Фролова, В.И. Чехариной и других ученых.

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

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

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

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



акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, конституции, уставы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов государственной исполнительной власти, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации, приказы прокуроров субъектов Российской Федерации.

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

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

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

Проведенный мониторинг федерального и регионального законодательства позволил выделить основные тенденции и противоречия, возникающие в ходе

участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

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

Все это позволило получить достоверные и обоснованные результаты исследования.

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

Диссертантом с применением комплексного и системного подхода сделано следующее:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Вывод о том, что при участии в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации прокуратура и осуществляющие ее прокуроры руководствуются 1) общими принципами: законности, единства и централизации, независимости, гласности; 2) специальными принципами законотворческой деятельности: демократизм, гуманизм, справедливость, системный подход, плановость, научная обоснованность, профессионализм, ресурсная и иная обеспеченность, предметный принцип, принцип исполнимости, системность законотворчества; 3) специфическими принципами законотворческой деятельности в субъекте Российской Федерации: сбалансированности законотворческой деятельности, нормативной урегулированности законотворчества, эффективности и реальной исполняемости законов субъектов

Российской Федерации, максимального учета интересов соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом законодательно закрепленных интересов Российской Федерации в целом.

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

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

5. Вывод об основных организационных формах участия прокуроров в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с выделением в качестве одной из основных форм – права законодательной инициативы прокуроров, целесообразности наделения правом законодательной инициативы прокуроров всех субъектов Российской Федерации и более активного использования прокурорами, обладающими в соответствии с

нормами конституций и уставов субъектов Российской Федерации этим правом, при формировании нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации, а также необходимости использования положительного опыта участия прокуратуры и органов, исполняющих аналогичные с ней функции, зарубежных стран в законотворческой деятельности, в том числе осуществления прокурорами ряда иностранных государств консультирования по правовым вопросам (разъяснении законодательства) представителей законодательной и исполнительной государственной власти.

6. Вывод о том, что участие в правотворческой деятельности является одной из функций современной российской прокуратуры, а участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является самостоятельным и становится приоритетным направлением деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации. При этом взаимодействие прокуратуры с органами исполнительной власти, наделенных полномочиями по разработке основных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы социально-экономической политики государства в субъекте Российской Федерации, способствует усилению ее правозащитной направленности. Внесен комплекс научно обоснованных мер по повышению эффективности деятельности органов и учреждений прокуратуры, а также прокуроров в рассматриваемой сфере правовых отношений.

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

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

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

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

Федерации;

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

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

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

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

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

сфере правовых отношений.

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

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

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

Федерации и общественными палатами субъектов Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина» (Москва, 2012 г.), международной научно-практической конференции «Права и свободы человека и эффективные механизмы их реализации в мире, России и Татарстане» (Казань, 2013 г.) и др.

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

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

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

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

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, показана степень научной разработанности проблемы, раскрыты методологические, методические, нормативные правовые и эмпирические основы проведенного исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации и внедрении в практику полученных результатов.

Первая глава диссертации **«Теоретические и правовые основы участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных**



**(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** состоит из трех параграфов.

Первый параграф первой главы **«Развитие правовой регламентации участия прокуратуры в законотворческой деятельности в России, СССР и Российской Федерации»** посвящен рассмотрению вопросов участия прокуратуры и прокуроров Российской империи, РСФСР, СССР и Российской Федерации в законотворческой деятельности.

На основе изложенных в работе материалов было отмечено, что с момента образования российской прокуратуры Петром I и до Октября 1917 г. прокурорские работники через Генерал-прокурора, а затем Генерал-прокурора – Министра юстиции участвовали в правотворческой, в том числе законотворческой деятельности. В рассматриваемый период, и особенно после Судебной реформы 1864 г., прокуроры принимали активное участие в правовом консультировании представителей органов власти различных уровней. Иными словами, в тот период времени складывалась такая форма участия прокуроров в законотворчестве, как консультирование участников законотворческой деятельности.

После Октябрьской революции органы прокуратуры были ликвидированы, и только 26 мая 1922 г. III сессия ВЦИК приняла «Положение о прокурорском надзоре», который вводился в действие с 1 августа 1922 г. С этого времени ведет начало своей деятельности прокуратура РСФСР. Первоначально прокуратура не принимала участие в законотворческой деятельности государства. Однако уже в утвержденном 17 декабря 1933 г. Положении о Прокуратуре Союза ССР было указано, 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 при СНК Союза ССР и имеет право законодательной инициативы. Право законодательной инициативы Прокурора СССР было закреплено и в Конституции СССР 1936 г.

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. В соответствии с конституциями союзных республик и конституциями автономных республик прокурорам этих республик принадлежало

право законодательной инициативы соответственно в Верховных Советах союзных и Верховных Советах автономных республик. Отмеченные нормы Конституции СССР нашли свое развитие и в принятом в 1979 г. Законе «О прокуратуре СССР». При этом право законодательной инициативы Генерального прокурора СССР, прокуроров союзных и автономных республик следовало рассматривать не как их волеизъявление, а как исполнение ими служебного долга.

В соответствии со ст. 8 Закона Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральному прокурору Российской Федерации было предоставлено право законодательной инициативы. Это право было предоставлено также прокурорам республик в составе Российской Федерации. Они были вправе использовать предоставленные полномочия в пределах своей компетенции.

Однако в принятой 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры республик и иных субъектов Российской Федерации не были предусмотрены в числе субъектов законодательной инициативы, определенных в ст. 104 Конституции Российской Федерации. Это могло отрицательно сказаться на деятельности не только системы органов прокуратуры, но и всех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Поэтому разработчики Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» №168 - ФЗ включили в законопроект, внесенный в 1995 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, предложения о праве прокуроров на участие в правотворческой деятельности, что было закреплено в ст. 9 отмеченного Закона. Тем самым была заложена правовая основа участия прокуратуры современной России в правотворческой и законотворческой деятельности на федеральном уровне, и особенно активно - в субъектах Российской Федерации, что требует своего всестороннего исследования и дальнейшего совершенствования.

Во втором параграфе первой главы **«Понятие и участники законотворческой деятельности в Российской Федерации»** дается определение правотворчества в советский и современный период развития нашего государства, в процессе их развития, когда классовая составляющая в определении этого понятия постепенно стала вытесняться общесоциальной направленностью.

Указаны точки зрения ученых о видах этой деятельности и предметно рассмотрен такой вид правотворчества, как законотворчество, его субъекты, цели, задачи, характерные черты и особенности.

Отмечено, что о законотворческой деятельности можно говорить в широком и узком смысле. Констатируется, что в теории права существует несколько подходов к пониманию законотворчества: собственно юридический (нормативный), социально-политический и рассмотрены их отличия, в том числе на уровне законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации.

Рассмотрены противоположные позиции ученых и высказано свое мнение об отношении к понятиям «законотворческий процесс», «законодательный процесс». Соискатель остановился на характеристике основных (существенных) признаков закона, которые помогают глубже понять смысл законотворчества. Рассмотрены позиции ученых и практиков относительно количества основных стадий законодательного процесса, определена своя позиция по этому вопросу, а также отмечено, что все изменения содержания правового реагирования могут быть сведены к следующим основным видам: установление новых правовых норм; отмена правовых норм; замена ранее принятых норм новыми, и обращено внимание на проявление субъективного фактора в законотворчестве.

Отмечено, что законотворческая деятельность в современной России осуществляется на различных уровнях: федеральном и региональном (субъектов Российской Федерации). Выделены основные предпосылки развития законодательства субъектов Российской Федерации.

Соискатель отмечает, что региональное правотворчество в зависимости от того, какой властью (законодательной или исполнительной) оно осуществляется, подразделяется на: а) региональное законотворчество (законотворческую деятельность субъектов Российской Федерации); б) региональное исполнительное правотворчество. При этом основным видом регионального правотворчества является законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации.

Проанализированы правовые основы регионального законотворчества, и указаны субъекты законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации, к числу которых относятся: 1) законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации; 2) население субъекта Российской Федерации, обладающее правом участвовать в референдуме субъекта Российской Федерации.

Отмечено, что предметная, всеохватывающая регулируемость законодательства субъектов Российской Федерации может ослабить их инициативу в развитии собственной правовой базы, поставив в определенной степени под сомнение федеративный характер нашего государства, и сделан вывод о том, что федеральное законодательство должно определять содержание законодательства субъектов Российской Федерации, но не подменять его.

Характерно, что большинство участников проведенного соискателем опроса (90,4% прокуроров, 83,4% прокурорских работников, 88,7% от всех участников опроса, и, что особенно важно, 93,3% представителей государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления регионов), высказывали мнение о том, что одним из основных недостатков регионального законодательства за последние двадцать лет является нередкое принятие законов, расходящихся с нормами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов, или даже прямо им противоречащих.

Причем 77,9% прокуроров, 91,5% прокурорских работников, 88,4% от числа всех участников опроса полностью или частично разделяют мнение ученых и практиков о том, что в современный период проблемы законодательства органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации (регионального законодательства) становятся все более актуальными, поскольку перед государством стоит задача укрепления правовых основ законодательской деятельности, а имеющая еще место некомпетентность и спешка регионального законодателя, пренебрежение научными основами законопроектной работы негативно сказывается на эффективности правового регулирования общественных процессов. Хотя респонденты в своем большинстве хорошо понимают, что подлинный федерализм возможен лишь тогда, когда субъекты Российской Федерации будут иметь более широкие полномочия в решении государственных вопросов, в том числе в сфере законодательства.

Определен круг субъектов права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, дана характеристика правовых основ их деятельности, и отмечено, что в современный период конституциями и уставами большинства субъектов Российской Федерации прокурорам этих регионов предоставлено право законодательной инициативы, хотя в части из них – «по вопросам их ведения». Это право в органах законодательной (представительной) власти субъектов

Российской Федерации представлено только органам прокуратуры, действующим в регионах, а непосредственно его реализуют от имени прокуратуры прокуроры этих субъектов Российской Федерации. Кроме того, выявлено, что участие прокуроров в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации регулируется также региональными, а не федеральными законами, регламентами органов законодательной (представительной) власти субъектов Федерации, в чем заключается одна из особенностей деятельности прокуратуры в этой сфере правовых отношений.

Изложенные в этом параграфе материалы позволили сделать еще ряд выводов.

Федеративное устройство России предполагает приоритет федерального законодательства перед правовыми актами субъектов Российской Федерации по предметам федерального ведения и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу. Законы и иные правовые акты не должны противоречить конституционным установлениям. Одновременно законодательные и другие правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 15, 76 Конституции Российской Федерации). Каждый юридический нормативный правовой акт является частью правовой системы государства. Для того чтобы эта система была качественной и работала успешно, необходима ее внутренняя согласованность. Это требование приобретает повышенное значение в условиях федеративного государства и важную роль в решении этой задачи играет прокуратура. В связи с этим были внесены предложения по совершенствованию нормативной правовой базы законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации и участия в ней органов прокуратуры, в том числе путем наделения прокуроров всех субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы.

В третьем параграфе первой главы **«Предмет, объект и принципы участия прокуратуры в законотворческой деятельности»** с учетом позиций специалистов в области прокурорской деятельности дано авторское определение предмета и объекта участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. По мнению диссертанта, ее предмет

составляют определенная нормативными правовыми актами деятельность прокуроров по обеспечению соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнению законов, действующих на территории Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, а также реализации иных целей участия прокуратуры в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации при установлении противоречивости, неполноты, несоответствия разрабатываемых, принимаемых и действующих законов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам, потребностям правового регулирования развития общественных отношений в регионе, их противоречия нормам конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, действующим законам субъекта Российской Федерации, посредством внесения в пределах своих полномочий в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта Российской Федерации предложений об изменении, дополнении, об отмене или о принятии законов субъекта Российской Федерации или их отдельных норм, и участие в их реализации.

В свою очередь объект участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации определен как совокупность правовых отношений, возникающих в ходе осуществления прокурорами своих полномочий при осуществлении деятельности по принятию, изменению, дополнению или отмене законов субъектов Российской Федерации, или их отдельных норм.

Диссертант подчеркивает, что законотворчество достигает своих целей, соответствует своему истинному предназначению лишь в том случае, когда оно базируется на апробированных практикой принципах, т.е. руководящих началах, требованиях, выступающих ориентирами, методологической основой законотворческой деятельности.

В ходе проведенного исследования был сделан вывод, что для законотворчества государственных органов характерны принципы законотворческой деятельности на уровне Российской Федерации – федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. И при участии в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации прокуроры должны руководствоваться этими принципами.

В процессе рассмотрения точек зрения по этому вопросу российских теоретиков и практиков был сделан вывод, что при участии в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации осуществляющие ее прокуроры руководствуются общими принципами, специальными принципами, и специфическими принципами законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. Они были определены и охарактеризованы в работе с учетом сложившейся практики.

Кроме того, в этом параграфе было сформулировано и вынесено на защиту авторское определение понятия «Участие прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

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

Вторая глава диссертационного исследования **«Организационно-правовые основы и практика участия прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе второй главы **«Мотив, цели и задачи участия прокуратуры в законотворческой деятельности»** определен мотив участия прокуратуры и прокуроров в этой работе как непосредственных участников законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, как объективно существующую необходимость в регулирующем воздействии прокуратуры на общественные отношения

посредством участия прокуроров в совершенствовании действующих и разработке новых законов субъектов Российской Федерации.

После определения мотива в диссертации была предпринята попытка выявить цели и задачи этой многоаспектной деятельности, учитывая, что в теории прокурорского надзора и прокурорской деятельности мало внимания уделено целям участия прокуратуры и прокуроров в правотворчестве, и тем более, – в законотворческой деятельности. Рассмотрение позиций ученых, исследовавших эту проблему, а также практики прокурорской деятельности позволило заключить, что цели участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть условно разделены на общие и специальные.

К числу общих целей можно отнести: 1) обеспечение верховенства закона; 2) обеспечение единства и укрепления законности; 3) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина; 4) обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

Указано, что задачи по участию прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть условно разделены на три вида, или уровня, а именно: общие, специальные и частные. Они находятся в иерархической зависимости и подчиненности. Решение частных задач обуславливает решение специальных задач в этой сфере общественных отношений и подчинено ему. Успешное разрешение специальных задач, в свою очередь, подчинено решению общих задач.

В качестве примера специальных задач в работе выделены:

инициирование разработки и принятия законодательных актов субъектов Российской Федерации, предусмотренных действующими федеральными законами, предотвращение принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации законов, противоречащих Конституции Российской Федерации и иному федеральному законодательству;

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

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



определение и уточнение правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений;

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

Частные задачи рассматриваемой сферы общественных отношений значительно более разнообразны и многочисленны, чем общие и специальные. При этом частные задачи не являются постоянными, могут возникать в общих конкретных условиях работы и отсутствовать в других условиях.

Изложенные в этом параграфе материалы позволили заключить, что участие прокуроров в подготовке и принятии законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации имеет большое профилактическое значение, так как зачастую благодаря ему уже на этих этапах правотворчества устраняются потенциальные нарушения Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Одновременно участие прокуроров в этой деятельности способствует повышению правовой культуры и авторитета депутатского корпуса, работников их аппаратов, что позволяет достигать положительных результатов в экономической, социальной и иных важнейших областях общественной жизни. Поэтому участие прокуратуры в законотворчестве региональных органов законодательной и исполнительной власти обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина, а также интересы субъектов Российской Федерации, всего общества и государства.

Второй параграф второй главы – **«Основные организационные формы участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** посвящен исследованию форм участия прокуратуры и прокуроров в законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Рассмотрев позиции по этому вопросу ряда ученых, практику деятельности органов прокуратуры, диссертант сформулировал определение понятия «Форма участия прокуратуры (прокуроров) в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и определил основные формы участия

прокуроров в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации на современном этапе.

К их числу автор отнес:

мониторинг законодательных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

подготовку правовых заключений на проекты законов субъектов Российской Федерации, поступающих в прокуратуру, в том числе путем проведения по ним антикоррупционной экспертизы;

изучение и внесение изменений в планы законотворческой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации;

участие прокуроров в подготовке проектов законов субъектов Российской Федерации, в том числе в заседаниях рабочих групп по разработке проектов законов, заседаниях комитетов и комиссий органов законодательной (представительной) и исполнительной власти;

представление инициативных проектов законов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы, предоставленной прокурорам субъектов Российской Федерации, либо направление проектов в органы, обладающие таким правом;

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

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

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

С учетом складывающейся правоприменительной практики диссертант дал их характеристику, обратив особое внимание на мониторинг прокурорами законодательных правовых актов, использование ими права законодательной инициативы и даче разъяснений по правовым вопросам участникам

законотворческой деятельности.

Кроме того, автор внес еще ряд предложений, некоторые из которых были вынесены на защиту.

В третьем параграфе второй главы **«Соотношение участия прокуратуры в законотворческой деятельности и функций прокуратуры»** отмечается, что ключевой правовой категорией, которая раскрывает и объясняет содержание, структуру и пределы деятельности прокуратуры, как и иного другого государственного органа, являются ее функции.

Диссертантом рассмотрены позиции ученых о функциях современной отечественной прокуратуры, вообще, и функции участия прокуратуры в правотворческой деятельности, в частности. Соискатель определил по этим вопросам свою позицию и указывает функции современной прокуратуры Российской Федерации.

Отмечено, что участие в правотворческой деятельности является самостоятельной функцией современной российской прокуратуры. Оценивая ее соотношение с иными функциями прокуратуры, соискатель указал на их тесную связь и взаимозависимость, которая проявляется как при осуществлении прокурорского надзора, уголовного преследования, участия в рассмотрении дел судами, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, так и иных функций прокуратуры. Но проведенное исследование, в том числе итоги проведенного опроса прокуроров, показали, что это далеко не основная функция современной российской прокуратуры.

Одновременно, в этом параграфе автор на основе анализа имеющегося материала, результатов проведенного им опроса прокурорских работников отметил, что проведение прокурорами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, предусмотренное в ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», не является самостоятельной функцией прокуратуры, а выступает в качестве составной части функции участия прокуратуры в правотворческой деятельности.

Определено отношение соискателя к позиции ряда ученых о необходимости выделять в теории прокурорского надзора не только понятие «функции прокуратуры», но и понятие «направления (основные направления) деятельности прокуратуры», которые тесно связаны между собой и находят свое выражение в повседневной работе органов и учреждений прокуратуры, хотя в ряде работ

советских и современных российских ученых они нередко характеризуются как тождественные.

Изложенные в работе материалы позволили заключить, что участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является самостоятельным, важным, все более приоритетным направлением деятельности современной российской прокуратуры.

В четвертом параграфе второй главы **«Участие прокуратур иностранных государств в правотворческой и законотворческой деятельности»** при рассмотрении этих вопросов использована сложившаяся система разделения прокуратур и органов, исполняющих с ними аналогичные функции в современном мире, на несколько типов.

Рассмотрев участие прокуратур Франции, Германии, Японии, Республики Корея, Бразилии, Вьетнама, Кубы, Перу, Португалии, Англии, Канады, США, государств – участников СНГ в деятельности в этой сфере правовых отношений, диссертант сделал ряд обобщающих выводов, в том числе следующих.

Функция участия органов прокуратуры в правотворческой, в том числе законотворческой деятельности, закреплена в конституциях, законах о прокуратуре и других нормативных правовых актах небольшого количества государств современного мира и не является основной функцией прокуратуры.

В большинстве государств мира в современных условиях в ходе реализации своих основных функций прокуратура оказывает помощь в той или иной мере органам законодательной и исполнительной власти в определении общей стратегии законотворческой и правотворческой деятельности, разработке законопроектов, других нормативных правовых актов и внесении их в установленном порядке (в том числе через Министров юстиции, где прокуратура организационно входит в исполнительную власть), на рассмотрение органов, в компетенцию которых входит их принятие.

Для прокуратур государств – участников СНГ наиболее актуальной проблемой остается отсутствие права законодательной инициативы у генеральных прокуроров стран СНГ.

Одной из особенностей полномочий Генерального прокурора (Генерального атторнея) США и подчиненных ему подразделений Министерства юстиции, прокуроров (атторнеев) является консультирование Правительства по

юридическим вопросам. Действуя как юрисконсульт Правительства, Генеральный прокурор (атторней) отвечает на официальные запросы Президента США и руководителей федеральных министерств и ведомств, подготавливая официальные толкования правовых норм, применяемых в конкретных ситуациях.

Все это свидетельствует о необходимости дальнейшего исследования и использования накопленного в иностранных государствах положительного опыта участия прокуратуры и органов, исполняющих аналогичные с ней функции, в правотворческой и законотворческой деятельности, в том числе осуществления прокурорами ряда иностранных государств консультирования по правовым вопросам представителей законодательной и исполнительной власти, участвующих в той или иной мере в правотворческой деятельности своих стран.

**В заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы, обобщены предложения и намечены основные направления совершенствования деятельности прокуратуры по участию в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

**В приложениях** содержатся результаты анкетирования по проблемным вопросам участия прокуратуры в законотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации прокурорских работников, судей, сотрудников правоохранительных органов, государственных служащих, граждан, предложения автора по внесению изменений и дополнений в федеральные законы и приказ Генерального прокурора Российской Федерации.

**Основные положения диссертации отражены  
в следующих работах автора:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. *Паитов, Д.Р.* Участие прокуратур иностранных государств в правотворческой деятельности [Текст] / Д.Р. Паитов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2011. – № 5. – С. 32 – 38. – 0,5 п.л.

2. *Паитов, Д.Р.* Участие прокуратуры в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации [Текст] / В.Г. Бессарабов, Д.Р. Паитов // Законность. – 2012. – № 4. – С. 20 – 26. – 0,5 п.л. (вклад автора 0,25 п.л.).

3. *Паитов, Д.Р.* Участие прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики в правотворческой деятельности законодательного (представительного) органа власти (организация и деятельность) [Текст] / Д.Р. Паитов // Известия Кабардино-Балкарского государственного университета. – 2013. – Том 3. – № 1. – С. 80 – 83. – 0,45 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

4. *Паитов, Д.Р.* Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [Текст] / Д.Р. Паитов // Обеспечение единого правового пространства Российской Федерации: материалы научной конференции 25 ноября 2010 г. – М.: Из-во Моск. гуманит. ун-та. – 2011. – С. 70 – 73. – 0,3 п.л.

5. *Паитов, Д.Р.* Участие прокуратур государств – участников СНГ в правотворческой деятельности [Текст] / Д.Р. Паитов // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых: сборник статей по материалам научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – 2011. – Ч. 1. – С. 78 – 84. – 0,4 п.л.

6. *Паитов, Д.Р.* Становление правовой регламентации участия прокуратуры в законотворческой деятельности в России [Текст] / Д.Р. Паитов // Актуальные вопросы Российского права: сб. научных статей. Вып. 25. – М.: Из-во Моск. гуманит. ун-та. – 2011. – С. 40 – 46. – 0,45 п.л.

7. *Паштов, Д.Р.* Основные организационные формы участия прокуратуры в законотворческой деятельности [Текст] / Д.Р. Паштов // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых: сборник статей по материалам научно-практической конференции молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – 2012. – Ч.2. – С. 32 – 40. – 0,45 п.л.

8. *Паштов, Д.Р.* Участие органов прокуратуры в законотворческой деятельности (1922 – 1992) [Текст] / Д.Р. Паштов // Актуальные вопросы Российского права: сб. научных статей. Вып. 24. – М.: Из-во Моск. гуманит. ун-та. – 2012. – С. 42 – 48. – 0,4 п.л.

9. *Паштов, Д.Р.* Предмет и принципы законотворческой деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации [Текст] / Д.Р. Паштов // Актуальные вопросы российского права: сб. научных статей. Вып. 26. М.: Из-во Моск. гуманит. ун-та. – 2013. – С. 122 – 125. – 0,4 п.л.

10. *Паштов, Д.Р.* Мотив, цели и задачи законотворческой деятельности российской прокуратуры и прокуратур субъектов Российской Федерации [Текст] / Д.Р. Паштов // Материалы II Международного конгресса правоведов «Инновационное развитие правовой среды»: сб. научных статей. – М.: Международный юридический институт. – 2013. Ч. IV. – С. 230 – 236. – 0,5 п.л.

11. *Паштов, Д.Р.* Законотворческая деятельность прокуратур субъектов Российской Федерации (состояние и перспективы) [Текст] / Д.Р. Паштов // Материалы Международной научно – практической конференции, посвященной 65-летию со дня принятия Всеобщей декларации прав человека: сб. научных статей. – Казань: Институт экономики, управления и права. – 2014. – С. 579 – 583. – 0,45 п.л.

12. *Паштов, Д.Р.* Проведение прокуратурой правового мониторинга нормативных правовых актов (состояние и перспективы) [Текст] / Д.Р. Паштов // электронный журнал «Правовая инициатива». – 2014. – № 1. (<http://49e.ru/ru/2013/01>) – 0,45 п.л.

**Общий объем публикаций составляет 5 п.л.**

---

Подписано в печать

Усл. печ. л. 1,4  
Тираж 150 экз.

Уч. – изд. л. 1,4  
Наряд № 67

---

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1