

# СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ФОРМ УЧАСТИЯ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ ПРОКУРАТУР И АНАЛОГИЧНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

А.А. Жидких

Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 17 ноября 1995 г. [10]) в число функций этого органа государства включено участие в правотворчестве (п. 4 ст. 1, ст. 9). Причем такая деятельность осуществляется прокурорами в разных формах. Например, в 2012 г. прокуратурами субъектов РФ внесено 300 предложений о разработке нормативных правовых актов, которые включены в планы нормопроектной работы органов государственной власти регионов. Одновременно направлено свыше 1,7 тыс. представлений, информационных писем и предложений о необходимости принятия и приведения в соответствие с изменениями федерального законодательства нормативных правовых актов. Разработано и внесено с использованием права законодательной инициативы 311 законопроектов, из которых 249 принято (остальные находятся в стадии рассмотрения). На поступившие в прокуратуры субъектов РФ проекты нормативных правовых актов составлено почти 52 тыс. заключений, из них свыше 9,3 тыс. — отрицательных с указанием на нарушения федеральных или региональных законов, коррупциогенные факторы либо юридикотехнические изъяны [9].

Несмотря на столь масштабное участие органов прокуратуры в правотвор-

честве, в юридической науке и практическими работниками по-прежнему высказывается мнение о несовместимости такой деятельности прокуроров с осуществлением ими надзора за исполнением законов.

Между тем участие в правотворчестве прокуратуры и аналогичных учреждений предусмотрено законодательством иностранных государств и широко практикуется. В связи с этим представляется целесообразным проанализировать формы такой деятельности зарубежных прокуроров, что позволило бы выявить и использовать ее положительный опыт в правовом регулировании и выполнении аналогичной работы органами прокуратуры РФ.

Нужно уточнить, что формы участия прокуроров в правотворчестве в немалой степени зависят от ряда обстоятельств. Наиболее значимыми из них являются принадлежность системы права страны к определенной правовой семье (романо-германской, англосаксонской, религиозного, традиционного права), ее государственное устройство (унитарное либо федеративное государство, в том числе с автономиями), место и роль прокуратуры в механизме власти (самостоятельный государственный орган или элемент судебной либо исполнительной системы). Обстоятельствами, определяющими осо-

бенности участия прокуратуры в правотворчестве, служат также исторические, правовые обычаи и иные национальные особенности страны (размеры территории, населения и т.п.).

Поясним, что в романо-германской (континентальной) правовой семье основным источником права является законодательство, в системе которого высшую юридическую силу имеет конституция, чем обуславливается действие прокуратуры подготовке нормативных правовых актов и обеспечению их согласованности по горизонтали и вертикали. К государствам такой правовой семьи относятся, например, Российская Федерация, Федеративная Республика Германия, Французская Республика, Итальянская Республика. В англосаксонской семье права основу правового регулирования образует судебный прецедент (решение определенного суда по конкретному делу, имеющее силу источника права). Государствами с подобной системой права являются, к примеру, Великобритания, ее бывшие колонии, США. В странах религиозной семьи права положения Корана применяются в качестве правовых норм (норм шариатского права). К числу этих стран принадлежит большинство мусульманских стран (в частности, Арабская Республика Египет, Турецкая Республика, Королевство Саудовской Аравии). В семье традиционного права как правовые нормы используются обычаи и традиции. Такими государствами являются, например, некоторые страны Африки, в том числе Республика Мадагаскар. Обратим внимание, что для англосаксонской, религиозной и традиционной семей права законы, как правило, имеют возрастное значение.

При этом Парламентская Ассамблея Совета Европы в Рекомендации 1604 (2003) о роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона [12], указала на целесообразность определения компетенции прокуратуры различных стран с учетом обязательного признания специфики национальной практики и традиций (п. 4).

Наряду с этим в деятельности прокуратур зарубежных государств неуклонно утверждаются определенные стандарты, которые отражают ее общие закономерности [7]. Заметим также, что российская прокуратура руководствуется в своей работе, включая участие в правотворчестве, главным образом европейскими стандартами [3].

Нужно сказать и о том, что имеются примеры обобщения опыта использования и правового закрепления на международном уровне определенных форм рассматриваемой деятельности прокуроров. Так, в проекте Модельного закона «О прокуратуре» [5], принятого 16 ноября 2006 г. на XXVII пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, содержится глава «Участие прокуроров в правотворческой деятельности», предусматривающая его основные формы. В перечень их включены: внесение предложений об изменении, отмене и принятии законов и иных нормативных правовых актов и предложений о толковании законов, нечеткое формулирование которых препятствует их точному и единообразному исполнению; использование права законодательной инициативы в законодательном органе государства генеральным прокурором и в законодательном (представительном)

органе территории — соответствующим прокурором; правовое заключение прокурора о соответствии конституции и законам проекта нормативного правового акта, представленного субъектом законодательной инициативы или другим уполномоченным органом; предложения и замечания прокурора по проекту нормативного правового акта. Притом рекомендации о совершенствовании законов страны могут вноситься территориальными прокурорами генеральному прокурору.

На практике одной из распространенных форм участия в правотворческой деятельности зарубежных прокуратур служит внесение предложений о совершенствовании, об отмене и о принятии нормативных правовых актов. Такое правомочие реализуется ими в ситуациях установления подобной надобности в ходе осуществления своих полномочий. Например, прокуроры Перу, Республики Таджикистан и некоторых иных государств обязаны уведомлять главу государства и орган законодательной власти о пробелах и противоречиях законодательства.

В рамках выявления потребности в правовом упорядочении общественных отношений, например, прокуроры Литовской Республики рассматривают обращения граждан, в том числе направленные на совершенствование нормативных правовых актов. Со своей стороны российскими прокурорами в 2012 г. разрешено почти 2 млн поступивших к ним обращений граждан и организаций, в том числе указывающих на потребность в совершенствовании законодательства [8].

Формы участия иностранных прокуратур в правотворчестве включают

также самостоятельную разработку и внесение ими в парламент законопроектов. Для этого прокуроры наделяются конституцией государства правом законодательной инициативы. Например, таким правомочием обладают прокуроры республик Абхазия, Куба, Перу, Приднестровской Молдавской Республики, Социалистической Республики Вьетнам. Стоит отметить, что в нашей стране 78 прокуроров субъектов РФ наделены конституциями (уставами) регионов правом законодательной инициативы в соответствующих законодательных (представительных) органах.

Формой правотворческой деятельности зарубежных прокуратур является и участие в разработке нормативных правовых актов иными государственными органами. К примеру, в подготовке и обсуждении законопроектов участвуют прокуроры Республики Корея. Органы прокуратуры Аргентинской Республики совместно с исполнительной властью разрабатывают проекты нормативных правовых актов с целью обеспечения эффективной охраны публичных интересов. Прокуроры Республики Грузия участвуют в заседаниях органов государственной власти и органов местного самоуправления, посвященных обсуждению проектов нормативных правовых актов, которые связаны с обеспечением законности и правопорядка. Аналогичную работу выполняет прокуратура Республики Узбекистан. Нельзя не сказать, что и отечественные прокуроры в истекшем году приняли участие в 8,7 тыс. заседаний органов государственной власти субъектов РФ, их комитетов, комиссий, рабочих групп и в 62,1 тыс. подобных мероприятий, про-

веденных органами местного самоуправления.

Еще одной формой участия в правотворческой деятельности прокуратур и подобных институтов иностранных государств является правовая оценка разрабатываемых правовых актов. Например, Генеральный атторней и атторней штатов в США дают заключения соответственно на законопроекты федерации и ее субъектов [1]. Юридическую экспертизу проектов правовых актов проводит прокуратура Республики Польша, кстати, наиболее решительно среди бывших социалистических государств реформированная по западным образцам. Одновременно следует заметить, что в прошлом году российскими прокурорами в результате принятия нормативных правовых актов без учета их замечаний принесены протесты, внесены представления и предъявлены требования об устранении коррупциогенных факторов по 100 таким актам органов государственной власти субъектов РФ и по 1,6 тыс. актов органов местного самоуправления. Наряду с этим направлены в суды заявления о признании недействующими вследствие нарушений законов 27 нормативных правовых актов регионов и 94 муниципальных правовых актов.

Далее нужно пояснить, что в юридической науке правотворчество в широком смысле понимается как процесс формирования системы права [11; 4]. В таком значении оно охватывает не только подготовку и принятие нормативных правовых актов, но и выявление потребности в правовом упорядочении общественных отношений и согласование системы законодательства по вертикали и горизонтали.

В связи с этим участие в формировании непротиворечивой системы права выражается в применении прокурорами мер реагирования в ходе осуществления надзора за соответствием конституции и законам иных правовых актов. Например, Конституцией Республики Беларусь Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры наделены полномочиями надзора за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов (ст. 125). Аналогичную деятельность выполняют прокуратуры республик Казахстан [2], Молдова, Туркменистан, Узбекистан, Таджикистан, Кыргызской Республики. Обеспечивают соответствие принимаемых правовых актов конституционным и иным законодательным нормам прокуратуры Республики Болгария, Венгерской Республики, Социалистической Республики Вьетнам, Китайской Народной Республики.

Перед органами прокуратуры этих государств поставлена задача выявления нарушений законов и принятия мер к их устранению. Поэтому прокуроры имеют право опротестовывать законы, противоречащие конституции и законам. Одновременно прокуроры Латвийской Республики правомочны предупредить субъекта права о недопустимости нарушения закона. В Латвийской Республике прокурор, установив нарушение закона, вправе также обратиться с заявлением в суд.

Весьма значимо, что участие в создании непротиворечивой системы национального законодательства осуществляется прокурорами зарубежных стран посредством обращения к органам конституционного нормоконтро-

ля. Например, Генеральный прокурор Республики Армения вправе обращаться в Конституционный Суд Республики по вопросам конституционности нормативных правовых актов, касающихся конкретного дела, которое находится в его производстве. Использование такой формы участия прокуратуры в правотворчестве определяется задачей повышения уровня законности в стране.

К полномочиям прокуратуры Федеративной Республики Бразилия отнесено возбуждение исков о признании неконституционными правовых актов субъектов федерации и муниципалитетов.

Распространенной формой участия прокуратур в правотворчестве служит консультирование других государственных органов. Подобная деятельность заключается в подготовке актов обязательного внесудебного толкования законов, официальных мнений и правовых актов органов исполнительной власти. С помощью этих документов разъясняются действующие законы и обеспечивается принятие соответствующих им нормативных правовых актов. Например, в США Генеральный атторней консультирует правительство, формулирует нормативные положения и дает толкование норм права применительно к конкретным обстоятельствам. Разъяснение законов Генеральным атторнеем является юридически обязательным для субъектов правоприменения. И только Генеральный атторней вправе представлять Президенту США консультативный документ, имеющий значение нормативного правового акта исполнительной власти. Высказанное Генеральным атторнеем мнение утрачивает юридическую силу лишь тогда,

когда оно изменено им самим или решением суда. Атторнеи штатов имеют право давать официальные толкования законодательных актов штата. Наиболее важные мнения атторнеев подлежат официальному опубликованию, в частности, отдельные заключения Генерального атторнея включаются в Свод законов США.

Генеральный атторней США и атторнеи штатов являются юридически советниками правительств и консультируют другие органы государства, включая вопросы нормотворчества. Аналогичные полномочия осуществляют прокуроры в Республике Индия, Соединенных Штатах Мексики, Боливарийской Республике Венесуэла и других зарубежных государствах.

В некоторых зарубежных странах юридическое консультирование и надзор за исполнением законов могут быть возложены на различные органы государства. Например, в состав министерства юстиции Государства Израиль входит Главный юридический советник (Генеральный атторней). В то же время надзор за исполнением законов возложен на Государственного контролера. В Новой Зеландии Генеральный атторней надзирает за исполнением законов правительством. Наряду с этим Генеральный солиситер является главным юридическим советником правительства. В Исламской Республике Иран надзор за исполнением законов возложен на специальный орган государства, а прокуратура входит в систему судебной власти. В Республике Колумбия Главная фискалия отнесена к судебной власти, между тем как указанный вид надзора осуществляет Публичное министерство (Генеральная прокуратура).

Однако нужно признать, что в большинстве стран прокуратура и аналогичные государственные органы осуществляют исключительно уголовное преследование и в правотворчестве не участвуют. Но и в этих государствах прокуроры наделяются правом обращения в суд для проведения нормоконтроля, включая проверку соответствия правовых актов конституционным установлениям.

Таким образом, сравнительно-правовой анализ деятельности прокуратур и аналогичных институтов зарубежных государств показывает, что формы их участия в правотворческом процессе могут существенно различаться. К основным формам такой работы относится внесение предложений об изменении, отмене и о принятии нормативных правовых актов, в том числе с использованием имеющегося права законодательной инициативы. Иностранные прокуроры составляют правовые заключения на проекты нормативных правовых актов, а также о соответствии национальному законодательству международных конвенций и соглашений. Они приносят протесты на незаконные правовые акты и обращаются в су-

ды, включая органы конституционной юстиции. Общей чертой прокурорской деятельности является также участие прокуроров в разъяснении правовых норм правоприменителям.

Показательно, что все формы участия в правотворчестве российской прокуратуры распространены в практике аналогичных структур иностранных государств.

Наряду с этим видится полезным использование в практике отечественных прокуроров форм участия в правотворчестве, используемых прокуратурой и сходными учреждениями зарубежных стран, например, консультирования иных государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам соответствия разрабатываемых ими проектов правовых актов законам. Причем прокуроры лишь разъясняют содержание и смысл норм права и неблагоприятные правовые последствия их нарушения. Принятие решения всегда остается за субъектом правотворчества. Однако такая форма деятельности прокуроров в настоящее время российским законодательством, к сожалению, не предусмотрена.

#### Список литературы

1. Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран / В.Г. Бессарабов. М., 2000. С. 26–29.
2. Журсимбаев С.К. Прокурорский надзор в Казахстане / С.К. Журсимбаев. Алматы, 2003. С. 13.
3. Интернет-конференция Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека Лаптева П.А. URL: [garant.ru<Интернет-мероприятия>conference/10125](http://garant.ru<Интернет-мероприятия>conference/10125) (дата обращения: 07.06.2012).
4. Миннихметов Р.Г., Файзуллин Г.Г. Правотворческая и правоприменительная деятельность в Российской Федерации: вопросы теории и практики / Р.Г. Миннихметов, Г.Г. Файзуллин // Право и политика. 2007. № 8.
5. О прокуратуре: модельный закон. URL: [zakon.rada.gov.ua-laws](http://zakon.rada.gov.ua-laws) (дата обращения: 01.03.2013).
6. Паштов Д.Р. Участие прокуратур иностранных государств в правотворческой деятельности / Д.Р. Паштов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 5 (25).
7. Прокуратуры зарубежных стран / под ред. С.П. Щербы. М. : Юрлитинформ, 2006. С. 3–4.
8. Сведения о работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений: Сводный отчет по РФ по форме ОЖ за январь — декабрь 2012 г. (утв. приказом Ген. прокурора Российской Федерации от 17.06.2011 № 176).

9. Сведения о работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в январе — декабре 2012 г.: статистическая форма НПА (утв. приказом Ген. прокурора Российской Федерации от 31.05.2010 г. № 227).
10. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.
11. Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 2001.
12. URL: [coe.int/T/г/Parliamentary\\_Assembly/Russian.2003](http://coe.int/T/г/Parliamentary_Assembly/Russian.2003) (дата обращения: 06.06.2012).

## Сравнительный анализ основных форм участия в правотворчестве прокуратур и аналогичных учреждений зарубежных стран

**Жидких Анатолий Александрович**, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, кандидат юридических наук, доцент

***Аннотация.** В статье анализируются формы участия в правотворческой деятельности прокуратуры Российской Федерации, а также прокуратур и сходных учреждений зарубежных стран. Обоснован вывод о распространенности в практике указанных органов иностранных государств форм рассматриваемой деятельности, применяемых российской прокуратурой.*

***Ключевые слова:** российская прокуратура, прокуратура и аналогичные органы иностранных государств, формы участия в правотворчестве.*

## The Main Forms of Participation in the Law-making of the Prosecutor's Offices and Similar Establishments in the Foreign States: A Comparative Analysis

**Anatoliy Zhidkikh**, Ph.D., Associate Professor, Leading Researcher, Academy of General Prosecutor's Office

***Abstract.** In article examines forms of participation in law-making activity of prosecutor's office of the Russian Federation, as well as activities of prosecutor's offices and similar establishments of foreign countries. Valid conclusion about prevalence in practice of the specified bodies of the foreign states of forms of considered activity applied by the Russian prosecutor's office.*

***Key words:** Russian prosecutor's office, prosecutor's office and similar bodies of the foreign states, forms of participation in law-making.*

### References

1. Bessarabov V.G. Prokuratura i kontrol'nye organy zarubezhnykh stran. Moscow, 2000. P. 26–29.
2. Zhursimbaev S.K. Prokurorskiy nadzor v Kazakhstane. Almaty, 2003. P. 13.
3. Internet-konferentsiya Upolnomochennogo Ros.Federatsii pri Evropejskom Sude po pravam cheloveka Lapteva P.A. URL: [www.garant.ru/meropriyatiya http://www.garant.ru/action/conference/10125](http://www.garant.ru/meropriyatiya/http://www.garant.ru/action/conference/10125) (date of access: 07.06.2012).
4. Minniakhmetov R.G., Fayzullin G.G. Pravotvorcheskaya i pravoprimenitel'naya deyatel'nost' v Rossijskoj Federatsii: voprosy teorii i praktiki // Pravo i politika. 2007. № 8.
5. O prokurate: model'nyj zakon. URL: [zakon.rada.gov.ua/laws](http://zakon.rada.gov.ua/laws) (date of access: 01.03.2013).

6. Pashtov D.R. Uchastie prokuratur inostrannykh gosudarstv v pravotvorcheskoj deyatel'nosti // Vestnik Akad. Gen. prokuratury Ros. Federatsii. 2011. № 5 (25).
7. Prokuratury zarubezhnykh stran / ed. by S.P. Scherba. Moscow: Yurlitinform, 2006. P. 3–4.
8. Svedeniya o rrabote prokurora po rassmotreniyu zayavlenij, zhalob I inykh obrashenij: Svodnyj otchet po RF po forme OZh za janvar' - dekabr' 2012 g. Utv. Prikazon Gen. prokurora Ros. Federatsii ot 17.06.2011. № 176.
9. Svedeniya o rabote prokurora po uchastiyu v pravotvorcheskoj deyatel'nosti organiv gosudarstvennoj vlasti subjktov RF i organov mestnogo samoupravleniya v janvare-dekatre 2012 g.: statisticheskaya forma NPA. Utv. prikazom Gen. Prokurora Ros. Federatsii ot 31.05.2010. № 227.
10. Sobranie Zakonodatelstva Rossijskoj Federatsii. 1995. № 47. Art. 4472.
11. Teoriya gosudarstva i prava / ed. by V.M. Korelsky, V.D. Perevalova. Moscow, 2001.
12. URL: [coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/Russian.2003](http://coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/Russian.2003) (date of access: 06.06.2012).