

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Тверской государственнй университет

Т.А. РАБКО

ПРЕВЕНТИВНЫЙ НАДЗОР ПРОКУРАТУРЫ.
ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ
ПРАВOTВОРЧЕСТВА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО
(ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО) ОРГАНА СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Научно-практическое пособие

ТВЕРЬ1999

Качество нормотворчества субъектов Российской Федерации не может не вызвать серьезных нареканий. Органы власти субъектов Федерации, наделенные правотворческой компетенцией, изданием незаконных правовых актов, нарушают российскую Конституцию, федеральные законы, права и законные интересы граждан. Видя зарождение столь опасной тенденции, Президент России Б.Н. Ельцин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации “Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)” 1997 года уделяет данной проблеме отдельный пункт – “Защита общероссийского правового пространства”, в котором указывает, что “не может быть единого государства без универсальных, общих для всех, принципов жизни. Пока мы единое правовое пространство не обустроили. Наиболее яркие признаки этого – принятие органами государственной власти субъектов Федерации ... актов, противоречащих федеральному законодательству и нарушающих Конституцию Российской Федерации”¹.

С каждым годом увеличивается количество правовых актов, которые выявляются органами прокуратуры как незаконные. Здесь можно проследить весьма нелицеприятную тенденцию: в 1996 году прокуратурой России было выявлено 225² правовых актов, изданных представительными (законодательными) органами субъектов Федерации и не соответствующих

¹ См.: Российская газета. 1997. 7 марта.

² См.: Статистические данные о работе прокурора по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов (по органам государственной власти, управления и организациям) за 1997 год. М., 1998. С.11.

законам, в 1997 году издано 438³ актов (рост на 94,6 %), а в 1998 году – 671⁴ (увеличение по сравнению с показателями 1996 года на 198,2 %, по отношению к 1997 году – 53,1 %).

Можно ли противостоять данной негативной тенденции? Безусловно, да. На наш взгляд, все больше внимания прокуроры субъектов Федерации должны уделять предотвращению принятия и издания незаконных правовых актов региональными законодательными органами. Акцент в прокурорском надзоре необходимо сместить на недопущение принятия незаконного правового акта. Мы рассмотрим возможные способы и методы профилактического воздействия на региональных законодателей, которые может предпринять прокурор с целью повышения качества регионального правотворчества. Прокурор должен осознать, насколько проще предотвратить нарушение закона, чем в дальнейшем ликвидировать его негативные последствия⁵.

³ Там же.

⁴ См.: Статистические данные о работе прокурора по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов (по органам государственной власти, управления и организациям) за 1998 год. М., 1999. С.10.

⁵ Как отмечается некоторыми исследователями, «очевидна необходимость создания такой системы, которая бы позволяла уже на ранней стадии подготовки нормативных актов до их принятия определять их соответствие Конституции РФ и федеральному законодательству. В этой связи необходимо переориентировать работу с отмены уже принятых актов на заблаговременную работу с субъектами Федерации по разработке нового законодательства, по предварительной правовой экспертизе до принятия этих актов. В случае если региональный законодательный или нормативный правовой акт грозит вступить в противоречие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, в этот процесс (до принятия самого акта) должны включаться прежде всего соот-

В конце 1980-х годов в научной среде стали возникать споры о возможности, необходимости “упреждающего надзора прокуратуры”⁶, но тогда так и не был выработан научный и методологический подход к данной проблеме (было лишь отмечено, что существует важность исследования такой проблематики). Мы находим необходимым продолжить намеченную дискуссию и преодолеть научный пробел в данном вопросе. Мы считаем нужным ввести в научный оборот термин “превентивный надзор прокуратуры”.

ветствующие федеральные органы на местах: представители Президента РФ, руководитель местной прокуратуры” (Сарычева И. Федеральная конституционная безопасность: проблемы и перспективы // Российская Федерация. 1997. № 15. С. 34).

⁶ См.: Куприянов Н. Прокурорский надзор за точным соответствием закону правовых актов, издаваемых исполнительными органами местных Советов народных депутатов // Сборник материалов научно-практической конференции по перестройке работы органов прокуратуры БССР в свете решений Съездов народных депутатов СССР, Верховных Советов СССР и БССР об укреплении законности и правопорядка. Минск, 1990. С. 88. Профессор А.Ф. Козлов отметил: “Предупредительную функцию прокуратуры нельзя отделять от самого прокурорского надзора. Предупреждение внутренне, органически присуще ему и неотделимо от его содержания” (Козлов А. О сущности прокурорского надзора в СССР // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. Свердловск, 1979. С. 5). Аналогичной точки зрения придерживаются и другие авторы (см., например: Емельянов С. Соотношение и взаимодействие конституционного и прокурорского надзора // Советское государство и право. 1991. №4. С.5; Туйков В. Проблемы совершенствования прокурорского надзора // Законность. 1998. №5. С. 6; Туйков В. Российская прокуратура в условиях становления правового государства // Правоведение. 1998. № 2. С.166; Чурилов А., Лукашев В. О новых подходах к организации прокурорских проверок // Законность. 1993. №8. С. 13).

Под превентивным надзором автор данной работы дефинирует такую деятельность прокуратуры, которая направлена на выявление возможных незаконных правовых актов (несоответствий и противоречий Конституции России и федеральному законодательству, а также иным актам высшей юридической силы) на стадиях их проектной разработки и принятия, оповещение заинтересованных сторон о выявлении проектов таких актов с целью недопущения принятия и издания незаконного правового акта.

Насколько важна затронутая нами проблема, можно проиллюстрировать Указанием исполняющего обязанности Генерального прокурора России от 8 июня 1999 года № 26/7 “Об организации прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации в связи с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.98”, которое было направлено прокурорам всех субъектов Федерации. Указание требует от прокуроров сделать основной акцент в организации прокурорского надзора на предотвращение принятия органами власти субъектов Российской Федерации правовых актов нормативного характера, противоречащих Конституции России и федеральному законодательству (п. 1.2).

Насколько правильно воспринимается затронутая выше проблема, мы попытаемся выяснить на примерах практической деятельности прокурорской системы. Прокурорами субъектов Федерации отчетливо осознается вся важность указанной деятельности. Так, например, в Информации от 14 января 1999 года № 7-4-151-97 прокурора Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, предоставленной в Генеральную прокурату-

ру Российской Федерации согласно п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18 июля 1997 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации”, указывается: “Основной акцент в работе сделан на осуществление мер превентивного характера. Прокурорскими работниками в округе используются такие формы работы, как подготовка и направление в законодательный орган заключений на законопроекты, личное участие в обсуждении проектов законов и других правовых актов на заседании представительного органа власти округа”. В Омской области в прокурорской деятельности “основной акцент делается на предупреждение принятия незаконных правовых актов”⁷. В Информации от 13 января 1999 года № 7-8-99 прокурора Калининградской области, направленной в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, говорится: “Акцент в работе делается на предотвращение издания правовых нормативных актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству”. Прокуратурой Курганской области “принимаются меры по усилению профилактической направленности надзорной деятельности, пресечению нарушений законности на стадии подготовки нормативных актов”⁸. В

⁷ Докладная записка об организации работы и практике прокурорского реагирования на не соответствующие федеральному законодательству нормативные правовые акты законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти Омской области / от 15 января 1998 года № 7-3-1-98. Омск, 1998. С. 4.

⁸ Докладная записка о состоянии законности и прокурорского надзора за соответствием Конституции РФ и федеральному законодательству законов и иных правовых актов, принимаемых представительными и исполнительными органами государственной власти области / от 25 декабря 1998 года № 01-98. Курган, 1998. С. 4.

прокуратуре Республики Карелия “в целях предупреждения издания органами государственной власти незаконных правовых актов изучаются проекты законов и постановлений, вносимых на рассмотрение Законодательного Собрания РК”⁹. В Республике Мордовия “в целях недопущения принятия законов, противоречащих федеральному законодательству, прокуратурой РМ налажено взаимодействие с Государственным Собранием РМ. Прокуратура республики принимает участие в разработке законопроектов, имеющих принципиальное значение. До сессий Государственного Собрания предварительно изучаются предполагаемые проекты законов и постановлений и, в случае их несоответствия федеральному законодательству, готовятся заключения”¹⁰. В прокуратуре Пензенской области используется “такая форма работы ... как предварительное изучение проектов ... решений, постановлений, законов Пензенской области и внесение предложений о приведении их в случае необходимости в соответствие с действующим законодательством. Это позволяет еще на подготовительной стадии предупредить нарушение законности при их издании”¹¹. В про-

⁹ См.: Информация от 14 января 1999 года № 07-03-99 прокурора Республики Карелия, предоставленная в Генеральную прокуратуру Российской Федерации согласно п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18 июля 1997 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации”. Петрозаводск, 1999. С. 5.

¹⁰ См.: Докладная записка по исполнению приказа Генерального прокурора РФ от 18.07.97 № 42 “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации” / от 12 января 1999 года № 7-3-98. Саранск, 1999. С. 7.

¹¹ Информация о результатах работы прокуратуры Пензенской области по надзору за соответствием законодательства Пензенской облас-

куратуре Иркутской области “работа построена таким образом, что проверка на соответствие Федеральному законодательству положений правовых актов субъекта РФ проводится на стадии их разработки. Данная форма использования полномочий прокуратуры позволяет исключить принятие незаконных актов”¹². В Оренбургской области такая же ситуация – прокуратурой области “большая работа проводится по предотвращению принятия незаконных правовых актов на стадии подготовки”¹³. Прокурором Тверской области “основное внимание ... уделялось предупреждению нарушений Конституции России и федерального законодательства на стадии подготовки нормативных актов”¹⁴. В прокуратуре Нижегородской области “организация данного направления прокурорского надзора строится по принципу предупреждения”¹⁵. Как было правильно отмечено

ти Конституции Российской Федерации и Федеральному законодательству / от 9 января 1998 года № 7-6д-98. Пенза, 1998. С. 4. См. также: Информация о результатах работы прокуратуры Пензенской области по надзору за законностью правовых актов представительных и исполнительных органов государственной власти Пензенской области / от 06 января 1999 года № 7-6-99. Пенза, 1999. С. 4.

¹² См.: Докладная о результатах работы прокуратуры Иркутской области по надзору за законностью правовых актов во исполнение приказа Генерального прокурора № 42 от 18.07.97 / от 18 января 1999 года № 7-05-99. Иркутск, 1999. С. 4.

¹³ Информация о результатах работы по надзору за законностью правовых актов органов государственной власти области / от 10 января 1999 года № 7/1-99. Оренбург, 1999. С. 3.

¹⁴ Докладная записка об организации надзора прокуратуры Тверской области за законностью правовых актов государственной власти / от 14 января 1999 года № 7-24-163-97. Тверь, 1999. С. 2.

¹⁵ См.: Информация о результатах исполнения приказа Генерального прокурора РФ № 42 от 18.07.97 г. “Об усилении прокурорского над-

прокурором Томской области, "на состояние законности при принятии правовых актов Государственной Думой Томской области определенное влияние оказала работа, проводимая прокуратурой области уже на стадии подготовки нормативных актов"¹⁶.

Как видим из приведенных выше примеров, наше научное предположение о важности превентивного надзора прокуратуры разделяется руководителями прокуратур субъектов Федерации.

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности некоторые склонны рассматривать как форму предотвращения издания незаконного правового акта. Но это, на наш взгляд, является правильным лишь отчасти. Право участия прокурора в правотворческой деятельности федеральный законодатель предусмотрел в п. 4 ст. 1 и ст. 9 Федерального закона о прокуратуре. Заключается оно в том, что 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 уровня предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных норма-

зора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации" / от 12 января 1999 года № 7-07/1-99. Нижний Новгород, 1999. С. 3.

¹⁶ См.: Докладная записка о результатах обобщения практики прокурорского реагирования на несоответствие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству уставов, законов и других нормативных актов / от 15 января 1998 года № 7-1-202-97. Томск, 1998. С. 5. Аналогичного мнения придерживался прокурор Мурманской области.

тивных правовых актов (ст. 9 Закона о прокуратуре). Данная норма явилась компромиссом в результате лишения прокуратуры статуса субъекта законодательной инициативы¹⁷. Характерной особенностью участия прокурора в правотворческой деятельности является работа прокурора, направленная на совершенствование “действующих нормативных правовых актов”, посредством внесения субъекту законодательной инициативы предложений “об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии” нормативных правовых актов. Федеральный законодатель оговорил все правовые последствия обращения прокурора к субъекту законодательной инициативы: это – изменение, дополнение, отмена действующего нормативного правового акта либо принятие нового. Правовых последствий в виде непринятия нормативного правового акта законодательным органом федеральный законодатель не предусматривает. Это положение видится весьма важным для дальнейшего определения правовых и организационных характеристик превентивного надзора прокуратуры.

¹⁷ Доктор юридических наук А.А. Белкин считает нынешнюю прокурорскую компетенцию “лишь суррогатом, призванным как-то возместить лишение Генерального прокурора права законодательной инициативы” (Белкин А. Вопросы конституционности в деятельности прокуратуры // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1997. С. 37). С этим можно согласиться в части компетенции Генерального прокурора России и прокуроров республик - субъектов Федерации, компетенция же прокуроров иных уровней оказалась более широкой. Сравни ст. 8 Закона Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации” (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366) и ст. 9 новой редакции Закона о прокуратуре (Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472).

Посредством каких мер и действий прокурор субъекта Федерации может осуществлять превентивный надзор? По нашему мнению, превентивный надзор может осуществляться в письменной и устной форме. Работники прокуратуры могут выявлять несоответствие законам в проектах правовых актов во время присутствия на заседании законодательного органа. В таком случае работник прокуратуры заявляет об обнаруженном несоответствии депутатам во время заседания в устной форме. По мнению прокурора Приморского края, такая «форма работы дает значительные результаты по предупреждению принятия Думой незаконных правовых актов»¹⁸.

Письменная форма должна применяться в тех случаях, когда проект нормативного правового акта поступил в прокуратуру заранее и у работников прокуратуры есть достаточное количество времени на анализ норм проекта. В случае обнаружения противоречий законам в проекте такого акта прокуратор дает письменное заключение о несоответствии проекта действующему законодательству. В тех случаях когда законопроект либо проект иного акта соответствует требованиям, выдвигаемым в российской Конституции (ч. 1 ст. 15, ч. 5 ст. 76) и нормам федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21), прокуратуре необходимо воздержаться от дачи заключения на данный проект. Дача заключения прокурором необходима только в том случае, если обна-

¹⁸ Докладная записка об исполнении приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18.07.97 г. «Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации» / от 14 января 1998 года № 7/2-1-98. Владивосток, 1998. С. 2.

ружены нарушения или несоответствия законам. Заключение, выносимое прокурором, должно носить только отрицательный характер. Такую позицию автора можно мотивировать тем, что при осуществлении надзора прокурор добивается устранения допущенного нарушения закона. Прокурорское реагирование носит всегда для адресата негативный характер и следует только в том случае, если нарушен закон. Прокурор ведь никак не реагирует на издание соответствующего закону правового акта, не высказывает своего одобрения на сей счет¹⁹. Нам видится неправильной практика работы прокуратуры Республики Башкортостан, которая “по результатам правового анализа 126 законопроектов в Государственное Собрание направила 42 заключения, в том числе в 25 случаях по мотиву несоответствия их федеральному законодательству”²⁰. Ведь в случае дачи прокурором положительного заключения на законопроект становится непонятным, зачем необходимы законодательным органам юридические службы, которые готовят заключения (в том числе и позитивного характера) на законопроекты. Прокуратура при даче положительных заключений на проект присваивает себе компетенцию юридических служб аппарата законодательного органа, фактически подменяет их. Нельзя признать пра-

¹⁹ Аналогичное мнение высказывалось и другими авторами. Так, например, К.В. Арановский считает, что реагирование прокурора может осуществляться только в отношении неконституционного акта (см. подробнее: Арановский К. Обеспечение конституционности нормативных актов исполкомов местных Советов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1990. С. 15).

²⁰ См.: Докладная об исполнении приказа Генеральной прокуратуры от 18.07.97 № 42 “Об усилении надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации” / от 14 января 1999 года № 7/3-17/2-99. Уфа, 1999. С. 4.

вильной практику прокуратуры Москвы, которой, как указывается в отчете в Генеральную прокуратуру России, “даются заключения, причем сплошным порядком, на все законопроекты города, поступающие в прокуратуру города”²¹. Такая деятельность – дублирование либо подмена государственно-правового управления Московской городской Думы и только принижает авторитет прокуратуры в глазах законодателей²². Интересным, на наш взгляд, является мнение, высказанное В.Н. Григоренко относительно участия прокуроров в работе по проведению экспертиз правовых актов региональных органов в 1920-е годы. Он считает, что “форма предварительного согласования проектов решений местных органов с прокурорами, принятие на себя заведывания юрисконсультациями исполкомов (что практиковалось во многих губерниях) способствовали ... местническим влияниям, сковывали развертывание общего надзора”²³. Также в конце прошлого века Н.В. Муравьев, оценивая положение прокурорской системы после Судебной реформы, отмечал, что прокурор являлся “скорее в качестве юрискон-

²¹ См.: Докладная записка о выполнении приказа Генерального прокурора РФ от 18.07.97 № 42 “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Федерации” / от 16 января 1999 года № 7/32-01-8-97. М., 1999. С. 4.

²² Как верно замечено доктором юридических наук, профессором П.А. Михалевой: “Выборные органы государственной власти субъектов Федерации для обеспечения нормотворческой (законодательной) деятельности могут создавать аппарат, привлекать на договорной или иной компесанционной основе специалистов” (Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. М., 1998. С. 60). То есть законодательный орган должен сам заботиться о своем нормальном функционировании, а не перекладывать это на других.

²³ Григоренко В. Прокуратура в борьбе с местничеством и ведомственностью // Советская прокуратура. Очерки истории. М., 1993. С.90.

сульты, нежели блюстителя законного порядка”²⁴. Обязанность прокуроров субъектов Федерации не переступать эту грань и не принимать на себя обязанности юридических служб аппарата законодательного органа региона.

Правильной, на наш взгляд, является практика прокуратуры Республики Татарстан, которая пресекает принятие “противоречащих федеральному законодательству нормативных актов путем дачи отрицательных заключений на законопроекты... После создания предметной группы на предмет соответствия Конституции и федеральному законодательству изучаются все законопроекты республики с составлением заключения. При отрицательных заключениях замечания и поправки направляются в Государственный Совет РТ”²⁵. Прокурором Новгородской области “на противоречащие федеральному законодательству проекты правовых актов направляются аргументированные замечания”²⁶.

Письменное заключение прокурора на проект правового акта может даваться в виде предложений и замечаний. В замечаниях прокурор указывает на те нарушения закона, которые были допущены в проекте проанализированного правового ак-

²⁴ См.: Муравьев Н. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Т. 1: Прокуратура на западе и в России. М., 1889. С. 447.

²⁵ Докладная записка от 28 декабря 1998 года № 7-697 исх. 98 прокурора Республики Татарстан, предоставленная в Генеральную прокуратуру Российской Федерации согласно п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18 июля 1997 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации”. Казань, 1998. С. 1-2.

²⁶ См.: Докладная записка об исполнении приказа Генерального прокурора РФ от 18.07.97 № 42 / от 11 января 1999 года № 7/3-99. Новгород, 1999. С. 2.

та, и не указывает возможные способы их устранения. В предложениях же прокурор должен высказать свое видение путей устранения допущенных нарушений.

Представляется интересной и правильной практика некоторых прокуратур, которые для анализа законности проектов правовых актов создают специальные прокурорские подразделения. В прокуратуре Республики Северная Осетия – Алания “в центральном аппарате создана рабочая группа”²⁷, в прокуратуре Республики Адыгея “с 23 марта 1997 года создана и постоянно действует аналитическая группа”²⁸. Аналогичное подразделение создано в прокуратуре Республики Коми. Во Владимирской области прокуратурой области “совместно с Законодательным Собранием образована специальная группа в составе работников прокуратуры области и юридического отдела Законодательного Собрания. Основной задачей группы является правовая экспертиза нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Законодательного Собрания”²⁹.

Имеется ли позитивный эффект в случае дачи отрицательных заключений на законопроекты региональных законов?

²⁷ Информация от 13 января 1999 года № 7-15-6-99 прокурора Республики Северная Осетия - Алания, предоставленная в Генеральную прокуратуру Российской Федерации согласно п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18 июля 1997 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации”. Владикавказ, 1999. С. 4.

²⁸ Информация “О результатах прокурорского надзора за законностью правовых актов в Республике Адыгея в 1997 году” / от 8 января 1998 года № 7/8-98г. Майкоп, 1998. С. 4.

²⁹ Докладная записка о работе по надзору за законностью правовых актов органов государственной власти / от 14 января 1998 года № 7-1-98. Владимир, 1998. С. 2.

Безусловно, да. И яркое подтверждение такому выводу дает практика прокурорской деятельности. Так, в Республике Хакасия прокурором республики по “трем проектам даны отрицательные заключения, в связи с чем проекты с рассмотрения были сняты”³⁰. Прокурором Воронежской области отмечено: “Эта работа дала возможность предупреждать принятие незаконных правовых актов на стадии их разработки и обсуждения... В ряде случаев даны отрицательные заключения и предложения об устранении нарушений”³¹. В Тамбовской области работники прокуратуры дают заключения и вносят предложения по законопроектам и проектам постановлений, поступившим к ним из Тамбовской областной Думы: “Подавляющее большинство ... замечаний и предложений было учтено при принятии законов и постановлений Думы”³². В 1998 году в Тамбовской области “Областная Дума по предложению прокуратуры области не раз отказывалась от принятия законов области в связи с несоответствием их проектов федеральному за-

³⁰ Информация по исполнению Приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 42 от 18.07.97 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации” / от 14 января 1998 года № 1р. Абакан, 1998. С. 5.

³¹ Информация от 14 января 1999 года № 7-12-98 прокурора Воронежской области, предоставленная в Генеральную прокуратуру Российской Федерации согласно п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18 июля 1997 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации”. Воронеж, 1999. С. 2.

³² Информация о выполнении Приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18.07.97 г. / от 08 января 1998 года № 7-4-1-98. Тамбов, 1998. С. 7.

конодательству”³³. В Тульской области мы можем наблюдать подобную картину: “По причине отрицательного заключения прокуратуры на законопроекты было предотвращено принятие нормативно-правовых актов (законов), противоречащих Конституции Российской Федерации”³⁴. В Ивановской области “в случае отрицательного заключения прокуратуры по мотивам несоответствия проекта Федеральному законодательству, он снимается с обсуждения или направляется на доработку”³⁵. В Саратовской области: “Большинство замечаний и предложений прокуратуры было учтено”³⁶. Прокурором Кировской области “даются заключения на проекты нормативных актов области, что позволило снизить количество документов, принимаемых с отступлением от действующего законодательства”³⁷. Прокурор

³³ Информация о выполнении Приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18.07.97 г. / от 11 января 1999 года № 7-4-99/1. Тамбов, 1999. С. 5.

³⁴ См.: Информация от 08 января 1998 года № 7-06 прокурора Тульской области, предоставленная в Генеральную прокуратуру Российской Федерации согласно п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18 июля 1997 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации”. Тула, 1998. С. 15.

³⁵ См.: Докладная записка об исполнении приказа № 42 от 18.07.97 “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации” / от 09 января 1998 года № 7-1/173. Иваново, 1998. С. 3.

³⁶ Докладная записка о результатах работы по осуществлению надзора за законностью правовых актов представительного и исполнительного органов государственной власти Саратовской области / от 09 января 1998 года № 7-17-98. Саратов, 1998. С. 5.

³⁷ Об исполнении приказа Генерального прокурора РФ от 18.07.97 № 42 “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых

Республики Северная Осетия – Алания отметил, что “незначительное число вскрытых прокуратурой существенных нарушений российского законодательства является результатом взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти РСО – Алания по вопросам правотворчества”³⁸. Прокурором Ульяновской области было замечено: “... в представленных законопроектах было выявлено около 100 грубых противоречий Конституции РФ и федеральным законам, и наши возражения по каждому из них были учтены Законодательным Собранием, что позволило предотвратить многочисленные нарушения на стадии принятия законов. Другой формой надзора является участие работников прокуратуры в подготовке документов и их рассмотрении в депутатских слушаниях, заседаниях рабочих групп, комитетов и комиссий Законодательного собрания, что также позволяло своевременно вносить в них соответствующие коррективы”³⁹. Конечно, прокуроры не должны ограничиваться информированием законодателей о выявленных противоречиях в проектах актов и изложением своего видения того, как нужно изменить проект, чтобы он соответствовал ак-

актов субъектов Российской Федерации” / от 06 января 1999 года № 07-06-99. Киров, 1999. С. 1.

³⁸ См.: Информация от 13 января 1999 года № 7-15-6-99 прокурора Республики Северная Осетия - Алания, предоставленная в Генеральную прокуратуру Российской Федерации согласно п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18 июля 1997 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации”. Владикавказ, 1999. С. 3.

³⁹ Информация о ходе исполнения приказа № 42 от 18.07.97 “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации” / от 10 января 1999 года № 07-10-99. Ульяновск, 1999. С. 2.

там высшей юридической силы. Прокуратуре нужно проявить, в случае необходимости, максимум организационных усилий и предотвратить принятие незаконного правового акта. Так, например, прокуратурой Республики Тыва “дважды – 7.10.99 г. и 31.10.96 г. направлялась в комитет социальной политики Верховного Хурала РТ информация о несоответствии Федеральному законодательству и международным актам о защите прав человека и гражданина проекта закона “О защите населения от туберкулеза и о противотуберкулезной помощи”. Закон РТ “О противотуберкулезной помощи и о защите населения от туберкулеза” принят 11.12.96 г. с учетом замечаний прокуратуры”⁴⁰. По нашему мнению, работникам прокуратур необходимо присутствовать на каждом заседании представительного органа региона, высказывать свои суждения по принимаемым актам. Прокурор Камчатской области указывает на то, что “активная позиция прокурора на сессиях законодательного органа позволила многие проблемные вопросы по законотворчеству решить непосредственно при принятии законов”⁴¹. Такая прокурорская тактика является, несомненно, правильной.

Нами обнаружено, что положительного эффекта в упреждении принятия возможных незаконных правовых актов достигли в прокуратуре Томской области: “В результате проде-

⁴⁰ Докладная записка о результатах работы по надзору за законностью правовых актов / от 20 января 1998 года № 7/7-141-97. Кызыл, 1998. С. 11.

⁴¹ См.: Информация о состоянии прокурорского надзора за законностью правовых актов, принятых законодательным (представительным) органом власти Камчатской области / от 16 января 1999 года № 07/2-04-99. Петропавловск-Камчатский, 1999. С. 2.

ланной работы законодательным органом власти в прошедшем году незаконные правовые акты не принимались”⁴².

Все те доводы и факты, которые были приведены выше и проанализированы автором, указывают на то, что превентивный надзор прокуратуры не только может существовать в правовой теории, но и обязан стать эффективным элементом прокурорского надзора на практике.

Являются ли средства, указанные нами, исчерпывающими для прокуроров при осуществлении надзора на стадии подготовки издания правового акта законодательного органа субъекта Федерации? На наш взгляд, нет. О возможности применения иных средств пресечения издания незаконных правовых актов и пойдет речь далее.

Динамика развития законодательства о прокурорском надзоре такова, что в новую редакцию основного правового акта, регулирующего деятельность прокуратуры, – Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”, федеральный законодатель впервые в 1999 году вносит изменения и дополнения⁴³. Закон дополняется статьей 25¹ “Предостережение о недопустимости нарушения закона” следующего содержания: “В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его

⁴² Докладная записка о результатах обобщения практики прокурорского реагирования на несоответствие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству уставов, законов и других нормативных актов / от 15 января 1998 года № 7-1-202-97. Томск, 1998. С. 3.

⁴³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 7. Ст. 878.

заместитель объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке”.

В 1979 году с момента издания Закона СССР “О прокуратуре СССР” предостережение закрепляется как одно из общенадзорных прокурорских средств воздействия на возможного правонарушителя (п. 7 ст. 23), но отсутствует четкая правовая регламентация того, в каких случаях и при каких обстоятельствах возможно объявление предостережения⁴⁴. В 1987 году союзный законодатель устраняет эти пробелы и впервые вводит предостережение о недопустимости нарушений закона как самостоятельную форму прокурорского акта в арсенал средств прокурорского реагирования⁴⁵ – Закон Союза ССР “О прокуратуре СССР” дополняется статьей 25¹. Эта мера прокурорского реагирования просуществует пять лет⁴⁶, до издания Закона

⁴⁴ Необходимо отметить, что Прокуратурой Союза ССР предпринимались шаги, чтобы максимально быстро устранить отмеченный здесь нами пробел. Так, Генеральный прокурор СССР направил 31 декабря 1980 года подчиненным прокурорам Указание № 7/58 “О порядке применения предостережения о недопустимости нарушения закона”, а в 1982 году было подготовлено и разослано в прокуратуры информационное письмо Прокуратуры Союза ССР от 4 июля 1982 года № 7д-97-5 “О практике применения предостережения о недопустимости нарушения закона”.

⁴⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 25. Ст. 349.

⁴⁶ Все годы применения предостережения не прекращались споры о правовом характере данной меры реагирования и необходимости существования ее на практике. См. подробнее: Анашев В., Ойнасков Э. Предостережение – эффективная мера предупреждения нарушений за-

Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”, в котором предостережение как акт прокурорского реагирования уже не будет нормативно закреплено.

Возможно ли прокурору использовать право объявления предостережения при осуществлении надзора за законностью правовых актов, издаваемых представительным (законодательным) органом субъекта Российской Федерации? Ответ вроде бы очевиден. И ответ должен носить отрицательный характер. Как отмечали некоторые авторы, “предостережение является средством индивидуального... воздействия на лиц”⁴⁷, невозможно же объявить предостережение коллективному органу,

конности (Из практики прокурорского надзора Новгородской области) // Социалистическая законность. 1982. № 12; Вестерман Л. Некоторые вопросы применения прокурорами предостережений // Совершенствование деятельности правоохранительных органов. М., 1984; Винокуров Ю. Предостережение прокурора о недопустимости нарушения закона // Советское государство и право. 1986. №7; Дайбов Л., Сердюк Н. Предостережение нужно // Социалистическая законность. 1990. № 5; Демиденко Н., Скворцов К. Предостережения прокурора // Там же. 1981. № 7; Комягина Е. Нужно ли предостережение о недопустимости нарушения закона? // Там же. 1988. № 12; Крекнин Б. Из опыта применения предостережения // Там же. 1982. № 9; Скаредов Г. Предупреждение правонарушений - важная задача прокурора // Там же. 1985. № 10; Фуфлыгин В. Как мы используем предостережение // Там же. 1984. № 6; Ходыревский С. Предостережение... (Из практики прокуратуры РСФСР по использованию предостережения о недопустимости нарушения закона) // Там же. 1986. № 9; Шевцов А. Предостережение - средство предупреждения нарушений закона // Там же. 1984. № 2. Об использовании предостережения в надзорной практике прокуратуры в 1980 годы см., например: Из практики прокурорского надзора // Социалистическая законность. 1981. № 7. С. 75; № 11. С. 76; 1982. № 2. С. 76; 1983. № 2. С. 75; 1984. № 6. С. 62.

⁴⁷ Григоренко В., Демиденко Н. Предостережение о недопустимости нарушения закона. М., 1986. С. 5.

которым является представительный (законодательный) орган власти субъекта Российской Федерации.

На наш взгляд, объявление предостережения при осуществлении надзора за соответствием законам правовых актов, издаваемых региональными законодателями, все же возможно. Для наиболее исчерпывающего подтверждения нашего тезиса необходимо остановиться на процедуре издания регионального закона.

Как отмечалось нами ранее, с развитием федеративных отношений в России центр нормотворческих полномочий во многом сместился на региональный уровень. Сейчас законодательный орган субъекта Федерации наделен достаточно широкой правотворческой компетенцией. Например, в соответствии со ст. 6 Закона Тверской области от 22 сентября 1994 года № 86 “О нормативных правовых актах Тверской области”, “Законодательное Собрание Тверской области принимает Устав области, законы, постановления, регламент, положения”. В других субъектах Федерации законодательные органы могут принимать только законы и постановления⁴⁸. Важно отметить, что тверской областной закон говорит о “принятии” правовых актов Законодательным Собранием Тверской области; ч. 1 ст. 11 Закона Республики Саха (Якутия) от 26 марта 1993 года № 1415-ХII “О нормативных правовых актах Республики Саха (Якутия)” указывала, что “Верховный Совет Республики Саха (Якутия) принимает законы и постановления”.

Но Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации” говорит о надзоре прокуратуры за соответствием зако-

⁴⁸ Такой нормотворческой компетенцией был наделен Верховный Совет Республики Саха (Якутия).

нам правовых актов, “издаваемых” представительным (законодательным) органом субъекта Федерации (ч. 2 ст. 1, ст. 21). Тождественны ли понятия “принятие” правового акта и “издание” правового акта? Некоторые авторы ставят между понятиями “издание” и “принятие” правового акта знак равенства⁴⁹. Такой подход не является правильным. В Конституции Российской Федерации указывается, что Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения (ч. 1 ст. 90), а Государственная Дума принимает федеральные конституционные законы, федеральные законы и постановления (ч. 2 ст. 103, ч. 1 ст. 105, ч. 2 ст. 108). Как видим, в федеральной Конституции не отождествляются понятия “издание” и “принятие”. Издание закона предусматривает специальную процедуру. Если закон является федеральным, эта процедура выглядит следующим образом: принятие закона Государственной Думой, одобрение Советом Федерации и только затем подписание и обнародование Президентом России. В субъектах Федерации, где представительные органы являют собой однопалатные парламенты, эта процедура упрощена и должна выглядеть так⁵⁰: принятие закона законодателями и промульгация закона главой субъекта Федерации (либо главой исполнительной власти)⁵¹. В тех субъек-

⁴⁹ См.: Чернобель Г. Закон и подзаконный акт // Закон: создание и толкование. М., 1998. С. 49-50.

⁵⁰ Такой процедурный алгоритм предусматривается постановлением-ми федерального Конституционного Суда.

⁵¹ В некоторых субъектах Российской Федерации глава субъекта является главой исполнительной власти и наоборот. В Бурятии, например, президент является главой Республики, ее исполнительной власти, председателем правительства, в Кабардино-Балкарии – главой исполнительной власти, а в Татарстане – главой государства. Для удобства этот тип должностного лица мы будем именовать - глава субъекта.

ектах, где законодательный орган состоит из двух палат⁵², процедура издания регионального закона должна дублировать в целом федеральную законодательную процедуру.

Издание регионального закона предусматривает не только его принятие законодательным органом, но и промульгацию главой данного субъекта Федерации. Знак равенства между “принятием” и “изданием” правового акта законодательным (представительным) органом субъекта Федерации нельзя ставить даже в тех случаях, когда идет речь о правовых актах ненормативного характера (различные распоряжения, обращения, решения), которые подписываются и обнародуются не главой субъекта Российской Федерации, но руководителем соответствующего законодательного органа субъекта Федерации. Принятие правового акта не означает его обнародования⁵³.

Мы видим, что между принятием закона представительным органом субъекта Российской Федерации и изданием его (посредством промульгации главой субъекта Федерации) существует временной промежуток. Для разрешения вопроса, поставленного в данной работе, наличие этого временного промежутка имеет очень большое значение.

⁵² Двухпалатные органы законодательной власти существуют в Кабардино-Балкарской Республике, и Республиках Башкортостан, Карелия, Саха (Якутия), Свердловской области. См. об этом: Зайцев М. Двухпалатный парламент: опыт становления // Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы. 1996. № 2 (2).

⁵³ О проблеме обнародования правовых актов см.: Малков В. Опубликование и вступление в силу федеральных законов, иных нормативных актов // Государство и право. 1995. №5.

Но чтобы подойти ближе к разрешению данной проблемы, необходимо дать ответ на важный вопрос, является ли противоправным деянием промульгация закона, который заведомо содержит в себе противоречия Конституции России, федеральным законам, уставу (конституции) субъекта Федерации. В теории права понятие правонарушения дефинируется как “виновное, противоправное, наносящее вред обществу деяние правоспособного лица или лиц, влекущее за собой юридическую ответственность”⁵⁴. С формальной точки зрения подписание и обнародование региональных законов есть прямая обязанность главы субъекта Федерации, но в то же время нельзя забывать о том, что у него есть право уклониться от подписания закона, в котором, по его мнению, содержатся нарушения актов высшей юридической силы – использовать право вето. Безусловно, если законодателями будет преодолено наложенное вето, то глава региона будет вынужден подписать и обнародовать закон, но в такой ситуации он может отстаивать свою позицию через суд – обратиться в федеральный Конституционный Суд, региональный орган судебного нормоконтроля либо в суд общей юрисдикции, в зависимости от характера нарушения, допущенного законодательной властью субъекта Федерации. Бесспорно, промульгация заведомо незаконного нормативного правового акта главой субъекта Федерации является правонарушением. Но влечет ли промульгация заведомо незаконного правового акта юридическую ответственность? “Основные виды юридической ответственности предопределяются содержанием санкций, которые применяются за правонаруше-

⁵⁴ Общая теория государства и права. М., 1998. Т. 2: Теория права. С.580.

ние”⁵⁵ – такое суждение высказывается разработчиками учебника по теории права, подготовленного на юридическом факультете Московского государственного университета. Некоторые авторы делят санкции на два основных вида в зависимости от способа, каким они служат охране правопорядка, и называют их “правовосстановительными” и “карательными (штрафными)”⁵⁶. Правовосстановительные санкции при этом направлены на восстановление нарушенных прав, на ликвидацию противоправных состояний. В соответствии с делением санкций авторы академического курса “Общей теории государства и права” подразделяют юридическую ответственность на правовосстановительную и штрафную. Если на практике нормоконтролирующий орган отменит тот или иной правовой акт как несоответствующий требованиям Закона, то в такой ситуации мы можем наблюдать правовосстановительную юридическую ответственность. Ведь таким решением суда признается ничтожной документарно выраженная воля региональной власти, восстанавливается ранее существовавшая правовая иерархия актов и отношений. Мы разделяем мнение тех ученых⁵⁷, которые в 1960 – 1970-е годы отмечали, что отмена судом незаконных актов и аннулирование созданных этими актами отношений являются особой правовосстановительной санкцией. Ее основная цель, по мнению этих авторов, правоохрана путем

⁵⁵ Там же. С.602.

⁵⁶ См.: Лейст О. Санкции в советском праве. М., 1962. С.106.

⁵⁷ См. подробнее: Бахрах Д. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 193; Бонпер А., Квиткин В. Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973. С. 89; Самощенко И., Фарушкин М. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 212-213.

ликвидации нарушения законности и его последствий, восстановление прежнего состояния. То есть отмена незаконных актов представляет собой особую форму государственного принуждения в целях обеспечения законности. Нам не представляется обоснованным мнение, высказанное М.А. Красновым: “В отмене незаконного решения следует усматривать не меру ответственности Совета, а один из способов правового воздействия, юридическую корректировку в целях стабилизации системы правопорядка”⁵⁸. Безусловно, если незаконный акт отменяется самим законодательным органом региона, допустившим такой акт, то имеет место корректировка региональной правовой системы, но даже и в такой ситуации мы наблюдаем позитивную ответственность самого представительного органа – ответственность за качество своей работы. Мы, как уже отмечалось выше, придерживаемся мнения, что отмену незаконного правового акта необходимо рассматривать как меру юридической ответственности, как правильно было отмечено И.С. Малеиным: “издание незаконного акта ... – это превышение власти, злоупотребление правом издавать властные постановления, это правонарушение в сфере правотворчества и правоприменения. При отмене незаконного акта ... претерпевание ответственности состоит в умалении авторитета, престижа, уважения виновного органа и должностного лица, а в соответствующих случаях – и в возмещении ущерба”⁵⁹.

⁵⁸ Краснов М. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. 1993. № 6. С. 49. Такого же мнения придерживался Д.Т. Шон (см.: Шон Д. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 41).

⁵⁹ Малеин И. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. 1994. № 6. С. 23. Аналогичного воззрения на

Авторы методических рекомендаций по составлению предостережения замечали, что в “практике прокурорского надзора возникают следующие... ситуации, которые требуют применения к должностным лицам... предостережения...: существует угроза нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан”⁶⁰. Думаем, ни у кого не возникает сомнений, что законы субъектов Российской Федерации зачастую нарушают права и законные интересы граждан⁶¹.

Как может выглядеть алгоритм объявления предостережения в практике надзора за соответствием законам актов, издаваемых законодательной властью субъекта Российской Федерации? При изучении практики прокурорского надзора нами были обнаружены интересные примеры того, как прокуроры субъектов предотвращали подписание незаконных норматив-

данную проблему придерживались и другие авторы, см., например: Дмитриев Ю., Измайлова Ф. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. 1996. № 4; Колосова Н. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Там же. 1997. №2. С.90; Нарутто С. Проблемы юридической ответственности субъекта Федерации // Правоведение. 1998. № 4.

⁶⁰ Григоренко В., Демиденко Н. Указ. соч. С.8-9.

⁶¹ Так, на основании Закона Республики Башкортостан “О судостроительстве Республики Башкортостан” (принят Государственным Собранием республики в нарушение федеральной Конституции и Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации”) в республике сформирована неконституционная (незаконная) судебная система. Только на декабрь 1997 года этими “судами” было вынесено более 400 неправосудных приговоров. Таким образом нарушались права граждан, закрепленные в ст. ст. 49, 52 Конституции Российской Федерации. И такое вопиющее нарушение прав граждан, ставшее результатом применения незаконных нормативных правовых актов субъектов Федерации, не является единичным.

ных правовых актов. Так, прокурор Волгоградской области в “Докладной записке об исполнении приказа Генерального прокурора РФ “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации” № 7-5-98 от 11 января 1999 года, указывает, что, в “случае принятия закона вопреки заключению прокурора, Главе Администрации области, подписывающему и обнародующему законы области, направляются письма с предложением использовать отлагательное вето”. В соответствии с обращением прокурора без подписания возвращены в областную Думу законы “О трудовых коллективах”, “Об экологической безопасности на территории Волгоградской области”. Прокурором Рязанской области принимается “и такая мера, как письменное обращение к главе администрации области с указанием на нарушения, в силу которых закон не должен быть им подписан”⁶². Первый заместитель прокурора Республики Северная Осетия – Алания старший советник юстиции В.Н. Тишаев отметил, что “до подписания Закона Президентом РСО – Алания прокурором республики в его адрес была направлена информация о несоответствии вышеуказанного нормативного акта Федеральному законодательству”⁶³.

⁶² Об исполнении приказа Генерального прокурора РФ № 42 от 18.07.97 г. “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации” / от 11 января 1999 года № 7-11/509-97. Рязань, 1999. С. 1.

⁶³ См.: Информация от 13 января 1999 года № 7-15-6-99 прокурора Республики Северная Осетия - Алания, предоставленная в Генеральную прокуратуру Российской Федерации согласно п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18 июля 1997 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации”. Владикавказ, 1999. С. 3.

Временной промежуток, отделяющий принятие закона от его издания, как отмечалось нами выше, имеет принципиальное значение при разрешении вопроса, поставленного в данной работе. В.Е. Чиркин, например, предлагает использовать этот временной промежуток для процедуры предварительного контроля, при которой законы “оцениваются с точки зрения их неконституционности до подписания главой государства, до вступления в силу”⁶⁴. Судья федерального Конституционного Суда Н.В. Витрук высказывается за то, чтобы создаваемые ныне в субъектах Федерации конституционные (уставные) суды могли бы более активно участвовать в законотворческом процессе путем осуществления предварительного конституционного контроля, например, на стадии принятия законов до их промульгации⁶⁵. Как видим, прокуроры некоторых субъектов Федерации проявили организационную мобильность, “сыграли на опережение” и достаточно эффективно заняли обозначен-

⁶⁴ Чиркин В. Конституционный Суд. Его задача - решать вопросы права и не вмешиваться в политику // Независимая газета. 1999. 16 июня.

⁶⁵ См.: Морозова Л. Современное состояние российского законодательства и его систематизация (“Круглый стол” журнала “Государство и право”) // Государство и право. 1999. № 2. С. 28. При изучении данного предложения необходимо учитывать тот фактор, что в некоторых субъектах Федерации прямо запрещено осуществление предварительного нормоконтроля со стороны регионального конституционного суда. Так, например, согласно п. 6 ст. 32 Закона Республики Саха (Якутия) от 7 февраля 1992 года № 836-ХІІ “О Конституционном суде Республики Саха (Якутия)”, “Конституционный суд не вправе осуществлять предварительный контроль и рецензирование ... нормативных актов, консультирование кого бы то ни было по подведомственным ему вопросам, высказывать суждения о конституционности ... неприятых нормативных актов”.

ную “нишу”, что лишний раз подтверждает, что прокуратура по-прежнему остается важным властным институтом федерального государства – России. Даже если предположить, что является разумным наделить региональные уставные (конституционные) суды компетенцией предварительного нормоконтроля, то на практике возникают две существенные сложности: необходимость непрерывного функционирования таких судов и создание немалочисленного аппарата, который смог бы обеспечивать бесперебойное осуществление такой деятельности (организационно-финансовая проблема). Суды могли бы обеспечивать соответствие проконтролированных законов лишь нормам региональных конституций (уставов), но, как уже отмечалось нами, не всегда эти конституции (уставы) соответствуют Конституции России и федеральным законам, то есть прохождение такого контроля не освобождает акт от дальнейшего анализа и проверки на предмет соответствия федеральному законодательству. Необходимо признать: прокуроры эффективно использовали тот временной промежуток, который отделяет принятие закона представительным органом субъекта Федерации от момента подписания его главой субъекта Российской Федерации. Объективности ради нужно отметить, что некоторые прокуроры, напротив, ждут момента подписания главой субъекта Федерации незаконного правового акта, чтобы затем избрать меру прокурорского реагирования. Так, прокурор Иркутской области в “Докладной о результатах работы прокуратуры Иркутской области по надзору за законностью правовых актов во исполнение приказа Генерального прокурора № 42 от 18.07.97” № 7-05-99 указывает, что “окончательное решение о мерах прокурорского реагирования будет

принято после подписания закона Губернатором области”. Такая позиция не является правомерной, ибо, как уже было замечено нами, проще предотвратить издание незаконного правового акта, чем в последующем добиться его отмены и сгладить возможные негативные результаты применения такого акта.

Действия, предпринятые прокурорами Волгоградской и Рязанской областей, Республики Северная Осетия – Алания, близки по своей сути действиям прокурора при объявлении такого акта прокурорского реагирования, как предостережение о недопустимости нарушения закона. Характерно, что сами прокуроры определяют свои действия как “письменное обращение”, но и федеральный законодатель в ст. 25¹ Закона о прокуратуре указывает, что предостережение объявляется прокурором “в письменной форме”.

Все эти изложенные нами факты и доводы свидетельствуют о том, что прокуроры субъектов Федерации могут использовать право объявления предостережения о недопустимости нарушения закона при осуществлении надзора за соответствием законам нормативных правовых актов, издаваемых представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации.