

## Перспективы развития законопроектной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации

**Аннотация.** В статье на основе изменений в нормативном регулировании правотворческой деятельности органов прокуратуры анализируется тенденция расширения практики инициативной разработки органами прокуратуры законопроектов. Прогнозируются возможные негативные аспекты указанной тенденции, в частности, реализуя право законодательной инициативы, прокуроры субъектов Российской Федерации могут поставить под сомнение свою независимость, объективность и беспристрастность при осуществлении в дальнейшем надзора за исполнением принятого по их инициативе закона. К негативному аспекту рассматриваемой тенденции относится и то, что она может приводить к отвлечению и так ограниченных человеческих ресурсов органов прокуратуры от решения ключевых для них задач. Выделяются профессиональные качества, необходимые специалистам для осуществления законопроектной работы. Отмечается, в частности, необходимость высокого уровня квалификации указанных специалистов в тех сферах и областях общественных отношений, которые входят в предмет регулирования разрабатываемого законопроекта. Анализируется соотношение законотворческой деятельности органов прокуратуры и реализация в прокурорской деятельности принципа невмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов.

**Ключевые слова:** прокуратура, прокурорская деятельность, прокурорский надзор, законопроект, законопроектная деятельность, участие прокуратуры в правотворческой деятельности.



### Сергей Владимирович ПЕРОВ,

доцент кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директор Института прокуратуры Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент  
[svperov@msal.ru](mailto:svperov@msal.ru)  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.91.3.081-088

### S. V. PEROV,

Associate Professor of the Chair of the organization of the judiciary and prosecutorial and investigative activities, Director of the Institute of the prosecutor's office of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law), Associate Professor  
[svperov@msal.ru](mailto:svperov@msal.ru)

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### Prospects for the Development of Legislative Activities Prosecutor's Office of the Russian Federation

**Abstract.** In the article, on the basis of changes in the normative regulation of the law-making activities of the prosecutor's office, the trend of expanding the practice of initiative development of bills by the prosecutor's office is analyzed. Possible negative aspects of this trend are predicted. One of

© С. В. Перов, 2022

*them is that, exercising the right of legislative initiative, the prosecutors of the constituent entities of the Russian Federation may call into question their independence, objectivity and impartiality in the future supervision over the implementation of the law adopted on their initiative. The negative aspect of this trend is that it can lead to the diversion of the already limited human resources of the prosecutor's office from solving their key tasks. The professional qualities necessary for specialists to carry out legislative work are highlighted. It is noted, in particular, the need for a high level of qualification of these specialists in those areas and areas of public relations that are included in the subject of regulation of the bill being developed. The correlation between the legislative activity of the prosecutor's office and the implementation of the principle of non-interference in the operational and economic activities of supervised objects in the prosecutor's activity is analyzed.*

**Keywords:** *prosecutor's office, prosecutor's activity, prosecutor's supervision, draft law, legislative activity, participation of the prosecutor's office in law-making activities.*

**17.**07.2021 Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен проект федерального закона «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»». Указанным законопроектом предусматривается закрепление на уровне федерального закона правовой нормы, наделяющей прокуроров субъектов РФ правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ. При этом в пояснительной записке к законопроекту отмечается, что в настоящее время в соответствии с основными законами субъектов РФ прокуроры 82 субъектов РФ наделены правом законодательной инициативы, которое активно ими используется<sup>1</sup>.

Таким образом, указанный законопроект предполагает активное развитие законопроектной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Кроме того, сравнительный анализ последних изменений, внесенных в Положение о правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, утвержденное приказом Генерального прокурора РФ 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»<sup>2</sup>, также показывает укрепление законопроектного направления в правотворческой деятельности органов прокуратуры.

В частности, согласно последним изменениям, внесенным в указанное Положение приказом Генерального прокурора РФ от 26.08.2019 № 597<sup>3</sup>, название

<sup>1</sup> URL: [https://sozd.duma.gov.ru/bill/1219895-7#bh\\_histras](https://sozd.duma.gov.ru/bill/1219895-7#bh_histras) (дата обращения: 26.03.2022).

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

<sup>3</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 26.08.2019 № 597 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О право-

разд. 2 «Участие в разработке законопроектов» было заменено на «Разработка проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов». При этом задачи прокуроров субъектов РФ, закрепленные в п. 2.1 приказа Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144, дополнены разработкой и направлением инициативных проектов нормативных правовых актов. На уровне Генеральной прокуратуры РФ предусмотрена ежегодная разработка плана законопроектной деятельности Генеральной прокуратуры РФ.

В связи с отмеченными тенденциями в организации законопроектной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации актуальным становится научное осмысление дальнейших перспектив развития указанной деятельности, в том числе выявление и прогнозирование как положительных, так и вероятных отрицательных эффектов такого развития.

Полагаем, что особого внимания заслуживают выявление, анализ и оценка возможных негативных последствий, с которыми может быть сопряжено расширение практики инициативной разработки органами прокуратуры законопроектов.

Одним из вероятных недостатков расширения практики инициативной разработки прокурорами законопроектов является, по нашему мнению, то, что, реализуя право законодательной инициативы, прокуроры субъектов РФ могут поставить под сомнение свою независимость, объективность и беспристрастность при осуществлении в дальнейшем надзора за исполнением принятого по их инициативе закона. То есть реализация указанного права будет препятствовать обеспечению одного из важнейших принципов организации и деятельности прокуратуры, закрепленного в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре),<sup>4</sup> — принципа независимости.

На проблему, касающуюся нарушения гарантий реализации указанного принципа в случаях активного участия прокуроров в согласовании проектов правовых актов, указывала в свое время С. Г. Березовская. В частности, она отмечала: «В широком внедрении практики “согласования” с прокурорами проектов решений, и в особенности получения от них “виз” на проектах, сыграли определенную роль местные влияния. Носители этих местных влияний пытались “приручить” прокуроров, сделать их “своими людьми”, связанными взаимной ответственностью за возможные нарушения законности. Нарушители законов на местах пытались спрятаться за “визу” прокурора, стоящую на проекте решения, а получение такой визы в порядке “согласования”, в порядке “текущей работы” нередко достигалось ценою административного нажима или “взаимных уступок”»<sup>5</sup>.

По нашему мнению, инициативное внесение прокурорами законопроектов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов

---

творческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления” и в Положении, утвержденное этим приказом // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>5</sup> Березовская С. Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении (общий надзор). М., 1954. С. 65.



Российской Федерации может еще больше, чем согласование указанных законопроектов, «связать» прокуроров в осуществлении ими прокурорского надзора. По сути, прокуроры будут заинтересованы в успешной судьбе внесенного ими законопроекта. Нарушения принятого по инициативе прокурора закона могут свидетельствовать о недостатках содержащихся в нем норм, недостаточно качественной его разработке. Указанные взаимосвязи могут негативно отразиться на объективности и независимости прокуроров при осуществлении прокурорского надзора за его исполнением.

Здесь уместно привести известное латинское изречение: «Никто не может быть судьей в собственном деле» — *Nemo iudex in propria causa*. Следует добавить, что аналогичная логика была заложена, по нашему мнению, в основе закрепления в рамках проведенной в 2004 г. административной реформы новой системы федеральных органов исполнительной власти на основе дифференциации их функций на регуляторные (нормотворческие), контрольные, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг<sup>6</sup>.

Другим вероятным недостатком расширения практики инициативной разработки прокурорами законопроектов является то, что она может приводить к отвлечению и без того ограниченных человеческих ресурсов органов прокуратуры от решения ключевых для них задач.

Важно учитывать при этом воздействие на реализацию указанного права системы внутриведомственного контроля и отчетности. В погоне за количественными показателями в законопроектной деятельности возможно снижение качества проработки законопроектов, а это еще более негативно отразится на указанной выше проблеме независимости прокуратуры и подорвет ее авторитет. Так, например, в пояснительной записке к указанному выше проекту федерального закона отмечается, что в 2019 г. прокурорами подготовлено 433 проекта региональных законов, а в 2018 г. — 378.

Одним из аргументов против расширения практики инициативной разработки прокурорами законопроектов является то, что для законопроектной работы необходимы специалисты высокого уровня квалификации в тех сферах и областях общественных отношений, которые входят в предмет регулирования разрабатываемого законопроекта.

Указанный высокий уровень должен, в частности, быть выражен в наличии у разработчиков законопроектов опыта правоприменительной деятельности непосредственно в той сфере или области общественных отношений, которая входит в предмет регулирования законопроекта. Данный опыт позволяет разработчикам проектов нормативных правовых актов при моделировании правовой нормы прогнозировать ее применение, предвидеть изменения в действия всего механизма правового регулирования в результате принятия данной нормы. Отсутствие указанного опыта, безусловно, осложняет эту задачу. Человеку, который никогда не работал в той или иной сфере, сложно будет ясно и точно понять, как она изменится в результате преобразования нормативно-правовой базы.

<sup>6</sup> См. более подробно об этом: *Перов С. В.* Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы // *Lex russica*. 2019. № 2 (147). С. 69—80.

Немаловажным для разработки законопроектов является опыт управления в регулируемой сфере общественных отношений. Уровень руководителя, в отличие от уровня исполнителя, позволяет наиболее широко взглянуть на проблемы в правовом регулировании, обобщить и проанализировать правоприменительную практику с различных сторон.

Следующим важным качеством специалистов, занимающихся нормотворческой деятельностью, является владение юридической терминологией, а также наличие соответствующего юридического образования. Правовая материя, выступающая предметом деятельности разработчика законопроектов, представляет собой сложное явление с присущими ей характеристиками и закономерностями функционирования и развития. Твердые и уверенные знания указанных характеристик и закономерностей необходимы для законопроектной деятельности.

Указанные важные составляющие высокого уровня квалификации специалистов, занимающихся разработкой законопроектов, по сути, являются залогом качества и эффективности самих законопроектов. Они позволяют исключить ситуацию, когда законодатель и правоприменитель разговаривают «на разных языках» и не понимают друг друга. Такая ситуация может повлечь за собой возникновение новых проблем в правоприменении, которые, в свою очередь, послужат отправной точкой для очередной нормотворческой работы.

В настоящее время подготовка специалистов в области нормотворческой деятельности в целом в нашей стране не организована на необходимом для этого качественном уровне. Так, например, Ю. Г. Арзамасов, исследующий проблемы нормотворчества в России, отмечает: «В современных условиях вала законодательства, наличия большого количества пробелов и коллизий в праве серьезной проблемой является отсутствие грамотных специалистов, умеющих подготовить тот или иной проект нормативного правового акта»<sup>7</sup>. Ученый предлагает включить в образовательные программы высшего образования, реализуемые юридическими вузами и факультетами, освоение специальной дисциплины «Нормография», которая предназначена для «подготовки высококвалифицированных нормотворителей, специалистов по разработке проектов нормативных правовых актов и нормативных договоров»<sup>8</sup>.

Несмотря на то, что правотворческая деятельность указана в федеральных государственных образовательных стандартах по юридическим специальностям и направлениям подготовки высшего образования, за указанной важной задачей нередко скрываются пространные формулировки в рабочих программах учебных дисциплин и отсутствие реальной образовательной базы для формирования необходимых компетенций в области нормотворчества.

Представляется, например, что выпускнику бакалавриата в силу самих требований к данному уровню образования крайне сложно будет заниматься нормотворчеством без необходимой на то специальной подготовки.

Курсов повышения квалификации для рассматриваемой категории специалистов в России насчитывается крайне мало. Ключевым организатором и

<sup>7</sup> Арзамасов Ю. Г. Эффективность законодательства: постановка проблемы, основные пути решения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4. С. 130.

<sup>8</sup> Арзамасов Ю. Г. Указ. соч.



координатором в развитии нормотворческих компетенций работников во всех федеральных органах исполнительной власти является Министерство юстиции РФ. Однако анализ информации, размещенной на официальном сайте данного ведомства, позволяет сделать вывод о том, что этому направлению уделяется недостаточное внимание. Комплектование подразделений, отвечающих за нормотворческую работу в правовых управлениях и департаментах в органах государственной власти, осуществляется без учета ключевых требований к уровню квалификации и опыту в области нормотворческой деятельности.

Системные кадровые проблемы в области осуществления законопроектной деятельности напрямую касаются органов прокуратуры Российской Федерации.

Интересно, на наш взгляд, сопоставление законопроектной деятельности как одного из направлений правотворческой деятельности органов прокуратуры с реализацией такого принципа прокурорской деятельности, закрепленного в ч. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре, как невмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность организаций и недопустимость подмены прокуратурой других государственных органов.

Несмотря на то, что указанный принцип относится к надзорной деятельности прокуратуры, а законопроектная деятельность к ней не относится, по нашему мнению, заслуживает внимания влияние данного принципа на участие прокуратуры в правотворческой деятельности как одной из закрепленных в Законе о прокуратуре функций органов прокуратуры.

Е. Р. Ергашев, исследовавший принципы институтов прокурорского надзорно-охранительного права, рассматривает недопустимость вмешательства в административно-хозяйственную деятельность субъектов и подмены государственных органов как один из принципов института прокурорского надзора за исполнением законов (общего надзора)<sup>9</sup>.

М. М. Черепанов и А. В. Пугачев определяют, с точки зрения грамматического и логического толкования, запрет вмешательства органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного субъекта как запрет выполнять действия, относящиеся к текущему управлению организацией или предприятием индивидуального предпринимателя, совершать действия, предусмотренные учредительными документами организации (положением об органе), в качестве прав и полномочий органов управления соответствующего лица (т.е. вместо этих должностных лиц), но не предусмотренные Законом о прокуратуре в качестве правового средства прокурорской деятельности<sup>10</sup>.

По нашему мнению, хотя нормотворческая деятельность напрямую и не является оперативно-хозяйственной, однако опосредованно оказывает на нее влияние так же, как деятельность контрольно-надзорных органов.

Так, по мнению М. С. Шалумова, поскольку вся оперативная деятельность субъектов (объектов) регламентируется нормативными актами, включая

<sup>9</sup> См.: *Ергашев Е. Р.* Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 162—166.

<sup>10</sup> *Черепанов М. М., Пугачев А. В.* Принцип невмешательства органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 1. С. 91—104.

локальные, то осуществление контроля становится равнозначным неограниченному вмешательству в саму эту деятельность<sup>11</sup>.

По сути, прокуроры выбирают нормотворчество как способ устранения выявленных нарушений законности.

Вместе с тем заслуживает осмысления в этой связи позиция Конституционного Суда РФ, который в постановлении от 17.02.2015 № 2-П указал: «Законодательное регулирование контрольно-надзорных процедур, как и деятельность уполномоченных на проведение проверок государственных органов, должно отвечать конституционным критериям возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, которые закреплены в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а требования к проверяемому субъекту при проведении проверочных мероприятий — оцениваться с точки зрения их необходимости и пропорциональности, недопустимости вмешательства проверяющего органа в оперативную деятельность проверяемого, в том числе с учетом результатов проверок, проводившихся ранее как в рамках специального (ведомственного) государственного контроля (надзора), так и в порядке прокурорского надзора»<sup>12</sup>.

По нашему мнению, конструирование правовых норм прокурорами вместо государственных органов, наделенных на то нормотворческой компетенцией, подкрепленной при этом практикой осуществления государственного управления в соответствующей сфере, может рассматриваться как чрезмерное вмешательство и подмена иных государственных органов.

На наш взгляд, направление предложений субъектам права законодательной инициативы без указания конкретных формулировок, как в настоящее время и закреплено в ст. 9 Закона о прокуратуре, больше соотносится с конституционно-правовым статусом прокуратуры в системе органов государственной власти.

Более активное участие прокуратуры в законопроектной деятельности, выраженное в инициативной разработке органами прокуратуры законопроектов, может негативно отразиться на надзорной деятельности прокуратуры, которая является основной для прокуратуры.

Исключение составляют прокурорские надзорно-охранительные отношения, урегулированные нормами Закона о прокуратуре, а также отношения по осуществлению ненадзорных функций органов прокуратуры (координация борьбы с преступностью, международное сотрудничество и др.).

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арзамасов Ю. Г. Эффективность законодательства: постановка проблемы, основные пути решения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 4. — С. 125—135.

<sup>11</sup> Шалумов М. С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 29.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П // СПС «Консультант-Плюс».



2. *Березовская С. Г.* Прокурорский надзор в советском государственном управлении (общий надзор). — М., 1954. — 108 с.
3. *Ерзаев Е. Р.* Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов : дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 2008. — 311 с.
4. *Перов С. В.* Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы // *Lex russica*. — 2019. — № 2 (147). — С. 69—80.
5. *Черепанов М. М., Пугачев А. В.* Принцип невмешательства органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». — 2017. — № 1. — С. 91—104.
6. *Шалумов М. С.* Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 2002. — 50 с.