дарства, противодействию преступности, защите и охране прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, определение сущности и содержания правоохранительной службы России позволяет закономерно осуществить обоснование конституционно-правового статуса правоохранительных органов и в целом, и каждого в отдельности. Следовательно, справедливо вести речь как об индуктивном, так и дедуктивном подходах к формированию правоохранительной службы России.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) от 12 декабря 1993 г. (пп. «б» и «л» п. 1, ст. 72) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ст. 7) // Российская газета. 2003. 31 мая; Проект Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации». МВД России. 2006. Ст. 4.
3. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. Ст. 13, 37, 55-56, 71-72, 74, 82, 98 и 114.
4. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248). Ст. 3, п. 3 (одна из основных задач МВД России).
5. *Кононов А.М.* Муниципальные органы охраны общественного порядка: от теории к практике // Городское управление. 2000. № 1.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА: КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

Денис ЗАХАРОВ

аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного университета

Исследование деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в контексте теории эффективности – актуальная задача науки конституционного права. Во-первых, в настоящее время не выработана единая общепринятая конституционно-правовая теория эффективности. Во-вторых, нормативно-правовое регулирование данной сферы характеризуется существенными недостатками, а законотворческая деятельность требует постоянного совершенствования правового, организационного, методологического и методического обеспечения [1].

Термин «эффективность» и производные от него неоднократно упоминались при описании текущей ситуации в различных сферах жизни государства и общества и при формулировании стратегии развития в президентских Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации с 1999 по 2010 г. В результате контекст-анализа указанных документов установлено более чем двукратное снижение использования термина «эффективность» в 2000 и последующих годах по сравнению с 1999 г. Одновременно с этим резко снизилось употребление термина «регулирование» и производных от него. Основным контекстом, в котором термин «эффективность» употребляется с 2006 г., становятся отдельные сферы жизни государства и общества, что свидетельствует о смещении акцента в государственной стратегии с проблем эффективности государства и его институтов на отраслевую эффективность.

Существенное значение имеет и качественная характеристика контекста употребления данного понятия. В Послании 1999 г. указывается на необходимость эффективной защиты прав и свобод, в связи с чем в этом документе неоднократно употребляется термин «регулирование»: повышение эффективности государства ставится в зависимость от качества регулирования общественных отношений.

В Посланиях взаимосвязанными неоднократно оказывались понятия «эффективность государства» и «демократические ценности» (2000, 2006). Особое значение имеет тенденция перехода от использования термина «эффективность» применительно к государственной системе в целом к употреблению данного понятия по отношению к органам государственной власти субъектов Российской Федерации, законодательным органам и т. д. Проблема необходимости оценки эффективности работы «региональных властей и муниципалитетов» поднята в Послании 2007 г. В 2009 г. впервые обозначена необходимость выработки критериев эффективности в различных сферах (например, при оценке работы федеральных органов исполнительной власти, государственного управления, внешней политики).

При этом вне поля зрения систематически остается эффективность деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Имеет место необоснованный приоритет оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по отношению к оценке эффективности деятельности законодательных органов власти.

Деятельность законодательного органа завершается изданием нормативного правового акта. Качество работы законодателя чаще всего оценивают по количеству принятых актов, хотя качество закона – значительно более сложная категория – позволяет более точно оценивать эффективность деятельности законодателя. Ни количество, ни качество законов не являются такой характеристикой законотворчества. Определение эффективности правотворческого органа является важным элементом общегосударственной политики. В этой связи необходимо разработать специфические критерии оценки эффективности деятельности законодателя, но в контексте и в связи с критериями оценки других органов государственной власти.

Правовая теория эффективности разрабатывается учеными самых разных отраслей права уже более пятидесяти лет [2]. Однако единая и принятая всеми отраслями правовой науки юридическая концепция эффективности и ее критериев отсутствует. К критериям эффективности права относят объективные фактические данные и их соотношения, которые характеризуют реальные изменения, имевшие место в объекте воздействия норм, и связанные с их функционированием издержки [3]. По сути, такое понимание рассматриваемого понятия отождествляет критерии и показатели эффективности. В науке конституционного права два упомянутых термина употребляются в качестве синонимов [4]. В подзаконных нормативных актах, посвященных оценке эффективности реализации государственной политики в различных отраслях, также не разграничиваются понятия «критерий» и «показатель эффективности».

Теорией государства и права советского периода в качестве ключевого критерия эффективности предлагалось установить истинность правовой нормы [5]. Данная точка зрения разделяется учеными, осуществляющими исследования в сфере публичного права [6]. При этом категория истинности понимается одновременно и как свойство правовой нормы, и как критерий ее эффективности. Понятие «истинность» применяется

к конструкции правовой нормы, а эффективность оценивается в отношении регулирующего воздействия – налицо использование категорий, находящихся в разных плоскостях. Вопрос об объективной истинности того или иного правового явления требует серьезной аргументации, в существующих же исследованиях истинность постулируется как нечто само собой разумеющееся. Указание на то, что истинность предполагает выяснение соответствия нормы потребностям общества, подтверждает относительный характер истинности, поскольку существуют критерии и степени истинности.

Наиболее обоснованным представляется такой подход к понятию «критерий», когда он считается «достаточно четко определенным эталоном», «меркой», с которыми можно сравнивать и сопоставлять достигнутые результаты. Следовательно, критерием оценки эффективности является теоретически сконструированная модель идеального правового регулирования, сравнивая с которой реальные правовые нормы и результаты их реализации будет определяться эффективность. Термин «критерий» в отличие от термина «показатель эффективности» субъектно ориентирован. Критерий – это всегда образ рассматриваемого явления, сформированный в сознании оценивающего субъекта. Установление критериев – это прежде всего методологический прием, определяющий границы исследования. Термин «критерий» употребим только по отношению к деятельности оценивающего субъекта, поэтому лингвистически представляется более правильным использование словосочетания «критерий оценки эффективности» вместо «критерий эффективности».

Описание идеальной модели (как критерия) не сводится к подготовке проекта рамочного нормативного правового акта или предложению эталонов конструкций правовых норм. На наш взгляд, следует давать характеристику такой модели через цели конституционно-правового регулирования, которые выражают идеальный мысленный образ создаваемой правовой нормой ценности.

В юридической литературе отмечается чрезвычайная проблематичность установления критериев эффективности именно конституционно-правового регулирования. «На формирование модели государственно-правовой нормы и механизма обеспечения ее реализации направлен как весь процесс сравнения с иными социальными средствами, регулирующими аналогичные общественные отношения, так и процесс выявления и устранения причин, снижающих эффективность правовых норм и механизмов обеспечения их реализации» [7]. Причины сложности выявления критериев эффективности действия государственно-правовых предписаний состоят также в том, что они обеспечены статистическими показателями их реализации меньше, чем нормы других отраслей права.

В отношении конституционно-правового регулирования деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации отметим следующее. Эффективно такое правовое регулирование, цели которого достигнуты с наименьшим ущербом для различных социальных ценностей, с наименьшими экономическими затратами, в наиболее короткий срок [8]. Наименование регионального законодательного органа, используемое действующим законодательством – законодательный (представительный) орган государственной власти, – в определенном смысле отражает основные цели конституционно-правового регулирования в данной сфере. В качестве таких целей выступают: обеспечение наиболее полного представительства в законодательном органе государственной власти существующих общественных интересов; реализация компетенции законодательного органа.

Институт представительной демократии – один из существенных элементов конституционализма основан на базовых демократических, а также конституционных принципах, изложенных в ст. 1, 3 Конституции Российской Федерации [9]. Цель реализации полномочий по законотворчеству в субъекте РФ не имеет такой основы в сфере конституционных принципов и является производной от цели обеспечения представительства. Однако тот факт, что законотворчество на уровне субъекта Российской Федерации служит исключительной функцией законодательного (представительного) органа государственной власти, позволяет определить законотворчество как основную конституционную цель законодательных (представительных) органов в РФ.

Положения Конституции РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» позволяют помимо основных выделить производные цели конституционно-правового регулирования в данной сфере [10]. Конституционный принцип федерализма, получивший свое закрепление в ст. 1, 5 Конституции РФ, предопределил наличие особенностей в тех конституционных целях, которые поставлены при определении основ государственной власти субъектов Федерации. В соответствии с п. н) ч.1 ст. 72 Конституции РФ, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов. Нормы ст. 26.4 указанного федерального закона устанавливают порядок участия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рассмотрении Государственной Думой ФС РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. Пункты е), ж) ст. 5 федерального закона наделяют региональные законодательные органы полномочиями по утверждению соглашения об изменении границ субъекта РФ и по одобрению проекта договора о разграничении полномочий.

Приведенные положения действующего законодательства указывают на то, что одной из конституционных целей регулирования деятельности законодательного органа субъекта РФ является реализация принципа федерализма (в том числе реализация конституционного разграничения предметов ведения). Также к производным целям можно отнести обеспечение реализации политической функции законодательного органа субъекта Федерации.

Федеральным законом к основным полномочиям законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации РФ отнесены наделение гражданина Российской Федерации по представлению Президента РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ); заслушивание отчетов высшего должностного лица субъекта РФ. Нормы ч.3 ст. 5 предоставляют законодательному органу полномочия по наделению и освобождению от должности отдельных должностных лиц субъекта РФ; по назначению выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; по назначению референдума и др.

Названные полномочия имеют политический характер, служат обеспечением системы сдержек и противовесов на уровне субъекта РФ и основаны на конституционном принципе разделения государственной власти на ветви. В связи с этим к производным конституционным целям правового регулирования деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации относится реализация принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную на уровне субъекта РФ.

Приведенные примеры производных целей указывают на обусловленность деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти конституционными принципами. Конституционные принципы и ценности – это своего рода первичные регуляторы, наиболее тесно связанные с правосознанием и волей субъекта правоотношения. Их учет важен также и потому, что одна из основных форм их проявления заключается в создании «символического эффекта» [11], при

котором положение основного закона государства может и не порождать каких-либо конкретных правоотношений, но удовлетворяет потребности путем официального выражения некоторых идеалов. В связи с этим представляется обоснованным отнесение к целям правового регулирования в рассматриваемой сфере обеспечения соответствия деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти конституционным принципам, изложенным в Конституции РФ и сформулированным Конституционным Судом РФ.

Таким образом, в обобщенном виде критерием оценки эффективности конституционно-правового регулирования деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации выступает идеальное нормативное правовое регулирование данной сферы, в рамках которого при оптимальных затратах, основываясь на базовых конституционных ценностях, достигается представительство всех существующих общественных интересов, обеспечивается своевременное и надлежащее законотворчество и в полной мере реализуются конституционные принципы.

Исследование выполнено согласно Государственному контракту № 14.740.12.1350 от 06 октября 2011 г. с Министерством образования и науки Российской Федерации.

Литература

1. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М.: Совет Федерации, 2010.
2. Эффективность действия правовых норм / А.С. Пашков, Л.С. Явич, Л.И. Спиридонов и др.; Редкол.: А.С. Пашков и др. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1977.
3. *Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д.* Социальная ценность и эффективность правовой нормы / Ф.Н. Фаткуллин. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1977.
4. *Анисичкин Е.С.* Эффективность конституционного законодательства Российской Федерации (к вопросу о систематизации критериев) // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10.
5. Истинность норм советского права: Проблемы теории и практики / В.М. Баранов. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1989.
6. *Якушев А.О.* Эффективность действия норм общей части налогового права: автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.14, Воронеж, 2003.
7. *Федосова В.А.* Эффективность действия норм советского государственного права / В.А. Федосова; Науч. ред. В.С. Основин. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1984.
8. *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов. (Вопросы теории). Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975.
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. № 7. 2009. 21 января.
10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30.11.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
11. Eckhoff T. Sociology of law in Scandinavia. Jn: Norms and Actions. National Reports on sociology of Law. The Hague, 1968.

ОСНОВЫ РАБОТЫ ПРОКУРАТУРЫ С НОРМАТИВНЫМИ ПРАВОВЫМИ АКТАМИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

Ирина ЗАЛУЖНАЯ
аспирантка РАНХиГС

В последние два десятилетия в условиях проведения масштабных преобразований в различных сферах общественных отношений в стране наблюдается существенное обновление действующего законодательства.

Значительные изменения в федеральном законодательстве неизбежно повлекли за собой активизацию нормотворчества на региональном уровне. Как показывает практика, именно этот участок деятельности органов государственной власти требует пристального внимания органов прокуратуры (Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2009 год: информационно-аналитический доклад, 2010 г.).

Зачастую противоречие нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации требованиям федерального законодательства влечет нарушение конституционных прав граждан. Согласно данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации такие нарушения по-прежнему носят распространенный и устойчивый характер (Информационно-аналитический доклад, 2009 г.).

Все это идет вразрез с обозначенной руководством страны стратегической линией развития государства, в центре которой должен оставаться человек как личность и как гражданин, должны решаться связанные с этим вопросы повышения качества и уровня жизни населения.

В этой связи обеспечение единства правового пространства и конституционной законности в стране, защита прав и свобод человека и гражданина по-прежнему остаются основными приоритетами в деятельности органов прокуратуры, которая в силу особенностей своего государственно-правого статуса в системе органов государственной власти осуществляет полномочия по обеспечению верховенства закона, укреплению законности, защите прав и свобод человека и гражданина (Информационно-аналитическая записка НИИ ГП РФ, 2004 г.).

В соответствии с ч. 4 ст. 1, ст. 9, 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказами Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02.10.2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 17.09.2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», от 28.12.2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» органы прокуратуры РФ обязаны проверять соответствие федеральному законодательству всех нормативных правовых актов субъектов и их проектов, проводить их антикоррупционную экспертизу. При этом указанная деятельность должна осуществляться на постоянной основе в рамках текущей работы и вне зависимости от наличия или отсутствия соответствующих обращений.

Все перечисленные полномочия прокуроры субъектов Федерации вправе осуществлять только в тех случаях, когда речь