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

идет о правовом акте, содержащем нормы права. Возникновение, правовая регламентация прав и обязанностей органов прокуратуры в указанной сфере напрямую зависит от установления типа правового акта (нормативный или ненормативный).

Однако федеральный законодатель, возложив на органы прокуратуры такой объем обязанностей по работе с правовыми актами, не урегулировал основополагающие требования: не определил понятие «нормативный правовой акт» и не сформулировал его признаки. Более того, в федеральном законодательстве отсутствуют и единые требования к организации правотворческого процесса, упорядочению видов и форм издаваемых нормативных правовых актов, установлению их четкого соотношения между собой, толкованию и систематизации.

Именно неурегулированность на федеральном уровне ключевых вопросов делает нормы федерального законодательства по сути декларативными, ставя под сомнение эффективность созданного механизма надзора за соответствием нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам.

По мнению Генеральной прокуратуры России, неполнота нормативных правовых основ правотворческого процесса (отсутствие законодательно установленных понятий и системы нормативных правовых актов) в определенной степени влияет и на качество участия прокуроров в правотворческой деятельности (Информационно-аналитический доклад, 2009 г.).

Кроме того, отсутствие законодательного закрепления данного понятия существенно затрудняет функционирование всех ветвей власти. Указанное фактически препятствует осуществлению правосудия и нарушает права граждан [1, с. 20].

Так, при осуществлении судебного контроля за законностью нормативного правового акта особое внимание уделяется проверке его нормативного содержания. С точки зрения содержания разграничиваются нормативные и ненормативные (индивидуальные) правовые акты [2, с. 47].

Именно отнесение соответствующего акта к одной из указанных категорий определяет процедуру судебного разбирательства как в судах общей юрисдикции (выбор главы 24 или 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации), так и при оспаривании акта в арбитражном суде (глава 23 или 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации). Конституционный суд РФ, исходя из требований ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации», вправе рассматривать только нормативные правовые акты.

В этой связи отсутствие легальной дефиниции имеет серьезные негативные последствия и для судебной системы России. На практике указанное влечет ошибки в квалификации правового акта как ненормативного и, как следствие, ошибочный вывод о неподведомственности спора конкретному судебному органу, либо неправильный выбор процедуры рассмотрения дела [3, с. 23].

Таким образом, в настоящее время понятие нормативного правового акта, его признаки перестали быть книжной абстракцией для узких специалистов, а стали исключительно конкретным правоприменительным инструментом [4, с. 8].

Разрешение указанной проблемы многим ученым и правоприменителям видится в принятии Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации».

На необходимость ускорить принятие такого федерального закона неоднократно обращала внимание и Генеральная прокуратура РФ (Информационно-аналитический доклад, 2010 г.).

Подобного рода нормативные правовые акты действуют во многих странах. Так, В Японии еще в 1898 г. принято Общее положение о законах, в Болгарии – закон о нормативных актах от 29 марта 1973 г., а также конкретизирующий его Указ Государственного совета от 24 апреля 1974 г. «О применении закона о нормативных актах», с 1987 г. в Венгрии действует закон о правотворчестве [5, с. 89; 6, с. 47].

Разработка такого проекта Федерального закона в нашей стране ведется уже не одно десятилетие. Инициативные проекты ученых-юристов, предлагавшиеся в 80-х гг. XX в., рассматривались в комиссиях высшего законодательного органа. В 90-х гг. на основе разработок Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации был подготовлен проект Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации». В 1996 г. этот законопроект был рассмотрен и принят в первом чтении [5, с. 88-89]. После многократных доработок он был вынесен на второе чтение и снят с рассмотрения как устаревший и нуждающийся в пересмотре.

В этой связи С.В. Бошно отмечает, что «законодатель, уклонившись от полноценного решения вопроса об определении нормативного правового акта, все же провел некоторую работу в указанном направлении» [1, с. 21].

Так, 11 ноября 1996 г. принято постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный суд Российской Федерации», в котором дано определение нормативного правового акта.

Указанное определение воспроизведено в Разъяснениях о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 04.05.2007 №88, и рекомендовано органам государственной власти для использования при подготовке нормативных правовых актов.

В настоящее время оно также широко используется судебной властью в качестве законодательного обоснования правовой позиции суда.

«Неторопливость законодателя в разрешении вопроса об определении указанного понятия создала все условия для судейского творчества. Судебная система, работая в направлении выработки определения и признаков нормативного правового акта, фактически была вынуждена заняться восполнением пробела в праве» [1, с.20]. Эта работа сделана по необходимости, от неизбежности. «Предполагая, что такие теоретические поиски судебной власти в стране непрецедентного права станут объектом нападок, она все же решилась выполнить эту неблагодарную работу только в связи с тем, что обязана выносить решения по делам с использованием понятия нормативного правового акта. Это, во-первых. Во-вторых, неторопливость законодателя толкнула ее к этому» [1, с. 20].

Понятие нормативного правового акта было сформулировано Верховным судом Российской Федерации в постановлении пленума 1993 года, а позднее в Постановлении пленума от 29.11.2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (далее – Постановление ленума Верховного суда), где определены существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт.

В российской традиции разъяснения высших судебных органов имеют существенное регулирующее значение как для судебной, так и для иной правоприменительной практики, независимо от того, признаются ли они источником права или выступают в качестве актов судебного толкования. Разъяснения высших судебных органов играют существенную роль в преодолении пробелов в правовом регулировании, противоречий и коллизий, существующих в действующем законодательстве, выступают важнейшим средством обеспечения единства судебной практики [7, с. 224-225].

Не вызывает споров и тот факт, что в подавляющем большинстве случаев разъяснения судебной практики основаны на законе, и их игнорирование, как правило, ведет к судебной ошибке [8, с. 23].

В этой связи с утверждениями об обязательности положений постановления пленума в деятельности судов общей юрисдикции можно согласиться.

Однако допустимо ли применение указанных разъяснений в работе иных федеральных органов, участвующих в работе с нормативными правовыми актами на уровне субъекта Российской Федерации, а также в деятельности арбитражных судов субъектов РФ?

В части деятельности арбитражных судов ответ на этот вопрос содержится в ч. 4 ст. 170 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Согласно указанной норме в мотивировочной части решения могут содержаться ссылки только на постановления пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, постановления президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации.

Однако Высшим Арбитражным судом Российской Федерации разъяснения, аналогичные содержащимся в вышеупомянутых актах Верховного суда Российской Федерации, не давались. В его практике можно встретить ссылку на уже упоминавшееся Постановление Государственной Думы Российской Федерации от 11.11.1996 г. №781-II ГД «Об обращении в Конституционный суд Российской Федерации» и использование предлагаемого этим постановлением понятия нормативного правового акта.

Представляется, что недостаточная законодательная регламентация указанных вопросов наибольшее негативное влияние оказывает на эффективность осуществления полномочий органами, призванными осуществлять надзор за соответствием законам нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, их должностными лицами, изучать их на предмет соответствия требованиям федерального законодательства на стадии проекта, а также проводить их антикоррупционую экспертизу.

Осуществление последних двух полномочий ставится в зависимость от установления типа правового акта (нормативный или ненормативный) именно Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст.ст. 9, 9.1).

Должны ли органы прокуратуры в отсутствие необходимой законодательной базы руководствоваться постановлением пленума Верховного суда, иными разъяснениями федеральных органов власти?

Отвечая на этот вопрос, нельзя забывать, что Российская Федерация традиционно рассматривается как страна, принадлежащая к континентальной системе права, в которой нормативный правовой акт считается основным, а в отдельных сферах правового регулирования – и единственным источником правового регулирования.

Совершенно очевидно, что нормативное закрепление дефиниций понятий, используемых федеральным законом, для целей данного закона является обязанностью федерального законодателя.

Устранение путаницы в понятийном аппарате законодательства, создание устойчивости юридических конструкций, наполнение юридических категорий реальным содержанием служит важным средством поддержания единства, согласованности и системности действующего законодательства [9, с. 19; 10, с. 18].

Отсутствие таких норм делает законодательные акты декларативными.

Не проявляя должного внимания к правовой регламентации указанного вопроса, законодатель, по сути, сам создал такую ситуацию, когда каждый работник прокуратуры, на которого возложена обязанность по работе с правовыми актами, вынужден руководствоваться собственными представлениями о содержании и признаках понятия «нормативный правовой акт». В этой связи решение вопроса о наличии в конкретном акте норм права и, как следствие, о необходимости проведения (непроведения) антикоррупционной экспертизы, исполнении иных обязанностей, предусмотренных федеральными законами, основывается только на позиции конкретного работника.

Можно предположить, что он по каким-то причинам может их не исполнить. В отсутствие соответствующего законодательного регулирования он всегда вправе объяснить свои действия (бездействия) собственным пониманием того, что недосказал федеральный законодатель.

С учетом изложенного законодатель, не давая ответов на основополагающие вопросы, добился того, что вместо установления механизма обеспечения законности актов, издаваемых органами государственной власти, закрепил в законодательстве лишь возможность создания видимости такой работы.

Есть и другая сторона указанной проблемы. По мнению С.В. Бошно, в современных условиях действующее законодательство и судебная практика ориентированы на очень квалифицированных пользователей. Субъект права, фактически его потребитель, с точки зрения современного законодательства должен быть очень образован и иметь достаточно глубокие знания о каждом признаке нормативного правового акта. В этой связи ею высказано суждение о том, что органы государственной власти умело «замотивировали» всех субъектов права на повышение их правовой культуры, считая свою достаточной [4, с. 8-9].

Представляется, что до принятия Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» соответствующие разъяснения о порядке определения наличия или отсутствия в правовом акте норм права должна дать Генеральная прокуратура Российской Федерации. Так поступил и Верховный суд Российской Федерации, и Министерство юстиции Российской Федерации.

Вместе с тем сегодня соответствующего документа нет.

Не меньше вопросов возникает и при взаимодействии прокуратуры субъекта Российской Федерации с иными органами, уполномоченными государством на осуществление работы с нормативными правовыми актами с момента их разработки, принятия и заканчивая их оспариванием. Речь идет о законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации, территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации и о судах.

В отсутствии нормативного закрепления понятия и признаков нормативного правового акта на федеральном уровне субъекты Российской Федерации активно используют права, предоставленные ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и восполняют указанный пробел путем принятия законов субъекта о правовых актах. Именно исходя из требований указанных законов, ими решается вопрос о форме акта, о его официальном опубликовании, вступлении в силу, проведении антикоррупционной экспертизы.

Структурные подразделения Министерства юстиции Российской Федерации руководствуются Разъяснениями о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 04.05.2007 г. № 88, а также Методическими рекомендациями по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденными Приказом Министерства юстиции Российской Федерации 31.05.2012 г. № 87. Суды общей юрисдикции – соответствующим постановлением пленума Верховного суда. Однако при сравнении указанных документов несложно увидеть некоторые различия в понимании указанных вопросов.

С учетом изложенного представляются нужными новые подходы к регламентации понятия «нормативный правовой акт». Решение проблемы – в принятии федераль-

ных законов, устанавливающих систему нормативных правовых актов и регулирующих законодательный процесс.

Литература

1. *Бошно С.В.* Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 4.
2. *Никитин С.В.* Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: Монография. М.: РАП, 2010. М.: Волтерс Клувер, 2010.
3. *Дивин И.М.* Оперирование понятием нормативного правового акта в судебной арбитражной практике // Российская юстиция. 2009. № 9.
4. *Бошно С.В.* Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 5.
5. *Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибуллин А.Г.* Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5.
6. *Цыбулевская О.И.* Правотворчество органов власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2009.
7. *Лебедев В.М.* Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М., 2000.
8. *Демидов В.В.* О роли и значении постановлений Пленума Верховного суда Российской Федерации // ВВС РФ. 1998. № 3.
9. *Морозова Л.А.* Еще раз о судебной практике как источнике права // Государство и право. 2004. № 1.
10. *Юртаева Е.А.* Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5.

«МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ИСТОРИЯ, ТИПОЛОГИЯ И ЗНАЧЕНИЕ

Екатерина БАРИНОВА

аспирантка кафедры информационного обеспечения внешней политики факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова

Независимые некоммерческие организации, специализирующиеся на прикладных политических исследованиях, так называемые «мозговые центры» являются влиятельными акторами современного политического процесса в большинстве развитых и развивающихся стран мира. За последние несколько десятилетий стремительно растет не только их количество, но и удельный вес на мировом рынке идей.

В мире насчитывается более шести с половиной тысяч «мозговых центров», и их количество неуклонно растет [1, с. 5]. Однако подсчет количества аналитических центров весьма относителен, так как официального реестра этих организаций не существует, как не существует и общих критериев отнесения той или иной организации к «мозговым центрам». Да и само понятие до конца не определено.

Особенность «мозговых центров» состоит прежде всего в практической направленности их исследований, ориентации на выработку конкретных рекомендаций, что отличает их деятельность от академических исследований, для которых главной целью является производство знания [2].

«Мозговые центры» Великобритании пользуются широкой известностью и активно участвуют в формировании «повестки дня» по наиболее актуальным проблемам национального и международного развития. Не случайно в ежегодном исследовании, проводимом Университетом Пенсильвании, из 30 ведущих «мозговых центров» мира 4 являются британскими*, а Королевский институт международных отношений (Чатам Хаус) занял второе место в мире после американского Института Брукингса [1, с. 31].

Датой появления «мозговых центров» в Великобритании считается 1884 г., когда было основано «Фабианское общество» (Fabian Society), явившееся прообразом современных «мозговых центров» [3]. «Мозговые центры» прошли достаточно длительный период трансформации и развития, в ходе которого характер их работы менялся в зависимости от запросов на исследовательскую и аналитическую деятельность в различных сферах жизни государства и общества.

Исследователи англосаксонской модели выделяют три поколения «мозговых центров», причем каждое последующее поколение развивало и дополняло основные характеристики предыдущего, но по своей сути не являлось чем-то принципиально новым.

Первое поколение образовалось в результате институциализации экспертов на базе научных институтов и университетов в конце XIX–начале XX вв.; их основной функцией были академические исследования, создание идеологических конструкций, наблюдение за основными политическими тенденциями. Главным в их деятельности было глубокое изучение проблем и помощь в формировании более четкого понимания ключевых политических и экономических вопросов, с которыми сталкивается общество, однако результаты их исследований уже выходили из поля научного дискурса и начинали использоваться в дискурсе политическом. Иными словами, в первом поколении «мозговых центров» акцент был сделан на классическую исследовательскую деятельность по образцу работы университетского сообщества, но образовательный компонент был редуцирован.

В Великобритании это поколение просуществовало до 1970-х гг. Большинство «мозговых центров» позиционировали себя как научные неправительственные организации, делали упор на рациональный подход к политическому процессу и настаивали на своей беспристрастности. К «мозговым центрам» первого поколения относят, например, Институт политических исследований (The Policy Studies Institute) и Национальный институт социальных и экономических исследований (National Institute for Social and Economic Research).

Второе поколение «мозговых центров» возникло в ответ на политические вызовы послевоенного переустройства мира в середине XX в. Востребованные прежде всего на государственном уровне, эти «мозговые центры» занялись политическим консалтингом, анализом политической конъюнктуры, разработкой эффективных практических решений актуальных вопросов политики.

В Великобритании с 1970-х гг. появилось как минимум 30 новых «мозговых центров». Акцент в их работе был пере-

* Лидерство, безусловно, остается за США: в списке 30 ведущих мировых «мозговых центров» – 12 американских организаций, от Германии, Бельгии, России и Польши в рейтинг попали по два «мозговых центра» и по одному от Швеции, Кении, Чили, Бразилии, Китая и Канады [1, с. 31]