

Документ подписан простой электронной подписью  
Информация о владельце:  
ФИО: Бублик Владимир Александрович  
Должность: Ректор  
Дата подписания: 31.08.2023 09:19:50  
Уникальный программный ключ:  
c51e862f35fca08ce36bdc9169348d2ba451f033

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ В. Ф. ЯКОВЛЕВА»

«Утверждено»  
Решением Ученого Совета УрГЮУ  
имени В. Ф. Яковлева  
от 26.06.2023 года

### **ОЦЕНОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ**

#### **Практика участия прокурора в правотворческой деятельности**

Основная профессиональная образовательная программа высшего образования – программа магистратуры по направлению подготовки

#### **40.04.01 Юриспруденция**

(профиль (магистерская программа): **Прокурорская деятельность**)

## ЧАСТЬ 1. (не публикуется)

### ЧАСТЬ 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАБОТЕ С ОЦЕНОЧНЫМИ МАТЕРИАЛАМИ РАЗРАБОТЧИКИ

<b>КАФЕДРА:</b>	Прокурорской деятельности
<b>АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ:</b>	Корешникова Нелли Расуловна, доцент, к.ю.н.

#### I. ТЕКУЩИЙ КОНТРОЛЬ

##### 1. ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ

Подготовить проект правового акта или его отдельного структурного элемента по нижеприведенной фабуле.

В декабре 2022 г. в Законодательное Собрание Томской области был внесен проект Закона Томской области «О внесении изменений в статью 4 Закона Томской области «Об установлении и введении в действие транспортного налога на территории Томской области», согласно которому предполагается освобождение от уплаты транспортного налога для организаций и граждан, на которых зарегистрированы транспортные средства с электрическим типом двигателя. Согласно пояснительной записке это необходимо для стимулирования использования транспортных средств с электрическими двигателями, позволяющими обеспечить снижение выбросов вредных и загрязняющих веществ, а также уменьшения негативного влияния транспорта на состояние окружающей среды. Согласно законопроекта пункт 1 статьи 14 Закона Томской области «Об установлении и введении в действие транспортного налога на территории Томской области» дополняется подпунктом 14 следующего содержания: «14) организации и граждане за одно зарегистрированное на них транспортное средство с электрическим типом двигателя.». Сформулируйте норму о вступлении в силу данного проекта закона и обоснуйте свой выбор того или иного варианта формулировки данной нормы.

##### Решение:

Статья 2. Настоящий Закон вступает в силу с 1 января 2023 года.

Действовавшая на момент внесения законопроекта редакция Закона Томской области «Об установлении и введении в действие транспортного налога на территории Томской области» предусматривала, что «транспортный налог в размере 50 процентов суммы исчисленного налога уплачивают организации и граждане, на которых зарегистрированы транспортные средства с электрическим типом двигателя, - за каждое такое зарегистрированное на них транспортное средство» (часть третья пункта 2 статьи 4). Изменения, предлагаемые в законопроекте, ухудшают положение налогоплательщиков, на которых зарегистрированы два и более транспортных средства с электрическим типом двигателя.

В соответствии со статьей 5 Налогового кодекса Российской Федерации: - акты законодательства о налогах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по

соответствующему налогу, за исключением следующих актов, в отношении которых могут быть установлены иные сроки вступления в силу: актов законодательства о налогах и сборах, устраняющих или смягчающих ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах либо устанавливающих дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов, налоговых агентов, их представителей; актов законодательства о налогах и сборах, отменяющих налоги, сборы и (или) страховые взносы, снижающих налоговые ставки, размеры сборов и (или) тарифы страховых взносов, устраняющих обязанности налогоплательщиков, плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов, налоговых агентов, их представителей или иным образом улучшающих их положение; - акты законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые налоги, сборы и (или) страховые взносы, повышающие налоговые ставки, размеры сборов и (или) тарифы страховых взносов, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков, плательщиков сборов и (или) плательщиков страховых взносов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют. Поскольку, как указано выше, изменения, предлагаемые в законопроекте, могут ухудшить положение налогоплательщиков, на которых зарегистрированы два и более транспортных средства с электрическим типом двигателя, Закон Томской области «О внесении изменений в статью 4 Закона Томской области «Об установлении и введении в действие транспортного налога на территории Томской области» может вступить в силу не ранее 1 января 2023 года.

**Методические указания для решения практических заданий:** Решение практических заданий нацелено на формирование у студента соответствующих практических умений. Решение предлагаемых заданий является средством текущего и промежуточного контроля приобретенных в течение учебного периода знаний и навыков студентов, а также необходимо для самооценки студентами их уровня подготовленности. Изложение решения задач должно быть кратким, не загромождено большим количеством текстовых формулировок используемых утверждений и определений. Степень подробности изложения решений задач должна соответствовать степени подробности решения примеров в соответствующих разделах теоретических материалов. Само решение необходимо обосновать.

## 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ВОПРОС.

Понятие правотворчества и правотворческого процесса.

Ответ на вопрос:

Правотворчество понимается в узком и широком смысле.

В узком смысле под правотворчеством понимается деятельность компетентных субъектов (органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических лиц, населения) по разработке, принятию, изменению, отмене нормативных правовых актов.

Широкое понимание правотворчества включает в себя также процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства и создание в соответствии с выявленными потребностями новых нормативных правовых актов, изменение и отмену действующих.

Признаки, присущие правотворчеству:

- правотворчество — форма властной деятельности уполномоченных субъектов;

- правотворчество представляет собой активную, творческую деятельность, направленную на создание, изменение и отмену правовых норм;

- результатом правотворчества является нормативный правовой акт нормативный правовой акт — это документ, который издается в установленном порядке уполномоченным субъектом, содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.;

- правотворчество — строго регламентированная деятельность.

Данная деятельность регламентируется значительным количеством нормативных правовых актов, закрепляющих субъекты правотворчества, правотворческую компетенцию, порядок и правила принятия нормативных правовых актов, порядок проведения различных видов экспертиз и т.д.;

- правотворчество направлено на преобразование общественных потребностей и интересов в общеобязательные, формально определенные правила;

- правотворчество — это одно из важнейших средств управления обществом, в процессе которого создается правовая основа государственной и общественной жизни, закрепляются правовые статусы различных субъектов, определяются правовые режимы деятельности общества и государства.

Правотворческий процесс можно определить как один из видов юридического процесса, направленный на разработку, принятие и введение в правовую систему страны нормативных правовых актов уполномоченными субъектами в нормативно установленном порядке.

Или, например, законодатель Ханты-Мансийского автономного округа определяет правотворческий процесс как «урегулированный нормативными правовыми актами порядок осуществления правотворческой деятельности, включающий разработку проекта нормативного правового акта, внесение в правотворческий орган (вынесение на референдум), рассмотрение, принятие, подписание, опубликование и вступления в силу нормативных правовых актов»

### **Методические рекомендации по подготовке ответа.**

При подготовке ответов на теоретические вопросы для текущего контроля проверки знаний студенту необходимо изучить лекционный материал по заданной теме, рекомендованные основную, дополнительную литературу и нормативные правовые акты, соответствующие заданной теме; запомнить определения базовых понятий по поставленному теоретическому вопросу; в целях более объемного восприятия изучаемого материала, систематизации знаний по курсу и встраивания новых знаний в систему полученных ранее, выявления недостаточного понимания отдельных аспектов темы, соотнести теоретический материал по вопросу с нормативным регулированием изучаемых вопросов, а также соотнести нормативный и теоретический материал по анализируемому вопросу с теоретическим и нормативным материалом по ранее изученным темам.

Для самоконтроля студентам рекомендуется по окончании изучения нормативного, учебного материала и судебной практики по теоретическому вопросу, попробовать объяснить данный вопрос

своими словами без использования изученных материалов и попробовать сформулировать свою позицию по вопросу. Позицию необходимо обосновать, то есть для ее доказывания должна быть использована система аргументов. Рекомендуется использовать приемы ораторского мастерства.

## II. ПРОМЕЖУТОЧНАЯ АТТЕСТАЦИЯ

### 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ВОПРОС

#### Участие прокуратуры Российской Федерации в правотворчестве

##### Решение:

Согласно п. 4 ст. 1 Закона о прокуратуре, прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности. В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» 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 уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. Участие в правотворческой деятельности свидетельствует о значении органов прокуратуры в совершенствовании действующего законодательства и о реализации ими задач направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, и обеспечение законности.

Необходимость привлечения органов прокуратуры у правотворческой деятельности обусловлена тем, что, во-первых, прокуратура один из наиболее осведомленных о состоянии законодательства органов, во-вторых одна из наиболее компетентных организаций, способная активно влиять на правотворческую деятельность государства. Правотворческая деятельность органов прокуратуры является одной из составляющих деятельности прокуроров, направленных на обеспечение исполнения закона. Посредством этой деятельности прокуратура оказывает влияние как на качество действующего законодательства, так и на состояние режима законности в стране, а также укрепление единства законности, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, и охраняемых законом интересов государства и общества. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности обусловлено выполнением поставленных перед ней ее целей и решением задач.

Участие прокуратуры в участите органов прокуратуры в правотворческой деятельности осуществляется в **следующих формах: участие прокуратуры в подготовке нормативных правовых актов; проведение правовой экспертизы проектов законов, иных нормативных правовых актов; участие представителей прокуратуры в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседании представительных (законодательных) и исполнительных органов власти; участие представителей прокуратуры в правотворческой деятельности иных государственных органов; деятельность, связанная с согласованием нормативных правовых актов, принимаемых иными государственными органами; ведомственное нормотворчество.**

В Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 года № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» отмечается, что интенсивное обновление федерального

законодательства, активная реализация конституционного права законодательной инициативы субъектами Российской Федерации, нормотворческая деятельность органов местного самоуправления диктуют необходимость повышения качества принимаемых законов и иных нормативных правовых актов, расширения сложившихся форм сотрудничества прокуратуры с законодательными и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления в сфере нормотворчества.

Для обеспечения надлежащей организации работы в данном направлении деятельности Генеральным прокурором Российской Федерации утверждено Положение об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации прилагаемое к Приказу Генерального прокурора РФ от 17.сентября 2007г г. № 144. В нем Генеральный прокурор РФ предлагает подчиненным прокурорам подчинить взаимодействие с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления, и участие в правотворческой деятельности задачам обеспечения соответствия принимаемых ими нормативных правовых актов федеральному законодательству, потребностям в правовом регулировании общественных отношений, максимально используя для этого предоставленные законом полномочия. Не ослабляя надзор за законностью нормативных правовых актов, нижестоящим прокурорам предложено принять меры к углублению сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на регулярной основе участвовать в подготовке ими проектов законов и иных нормативных правовых актов, работе комитетов, комиссий и рабочих групп, осуществлять правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, готовить по ним заключения и другие документы.

В положении указывается на необходимость активнее использовать в нормотворческой работе материалы прокурорского надзора, осуществлять мониторинг федерального и регионального законодательства, выявлять потребности в правовом регулировании общественных отношений, в рамках предоставленных полномочий принимать меры к устранению пробелов и коллизий правового регулирования, оказывать муниципальным органам помощь в разработке модельных правовых актов, обеспечивая их точное соответствие федеральному законодательству. Положение определяет порядок организации и **основные направления** правотворческой деятельности в соответствии со статьей 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», к которым относятся: **инициативная разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов, непосредственно связанных с компетенцией органов прокуратуры; участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых другими органами государственной власти; подготовка правовых заключений на законопроекты и иные нормативные правовые акты; участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.**

Организация разработки законопроектов непосредственно в Генеральной прокуратуре Российской Федерации возлагается на правовое управление. В необходимых случаях в этой работе участвуют и другие подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Для подготовки законопроектов могут создаваться рабочие группы, в состав которых включаются сотрудники структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также работники иных федеральных органов государственной власти и организаций. При этом представители правового управления включаются в состав рабочих групп в обязательном порядке. Правовое управление координирует работу структурных подразделений-соисполнителей.

Участие прокуратуры в законотворчестве на региональном уровне имеет правовое закрепление. Так, в соответствии с конституциями (уставами) ряда субъектов РФ (Московская, Смоленская, Иркутская области, республики Башкортостан, Татарстан и другие) прокуроры

субъектов РФ наделяются правом законодательной инициативы. Например, в соответствии со ст. 66 Устава Свердловской области право законодательной инициативы принадлежит прокурору Свердловской области. Указанные положения дают возможность прокурорам субъектов РФ активно участвовать в законотворчестве.

В Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 24 ноября 2008 года № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» п.1.2. содержится требование в соответствии с которым участие прокуроров в разработке нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры.

Прокуратуры субъектов Российской Федерации, а также прокуратуры городов и районов привлекаются к подготовке проектов законов и иных правовых актов, разрабатывают проекты законодательных и других нормативных правовых актов по вопросам, требующим дополнительного правового регулирования, а в случае возникшей необходимости содействуют устранению противоречий в действующем законодательстве.

Государственной Думой РФ, представительными (законодательными) органами субъектов РФ и органами местного самоуправления в органы прокуратуры направляются проекты наиболее важных законов, других актов для их изучения и дачи заключения на предмет их соответствия действующему законодательству. Тщательное изучение прокурорами проектов нормативных актов, их оценка с точки зрения соответствия актам более высокой юридической силы, и подготовка письменных мотивированных заключений по каждому акту нередко предупреждают принятие актов, противоречащих действующему законодательству. Помимо подготовки заключений по законопроектам сотрудники органов прокуратуры принимают участие в работе различных рабочих комиссий, занимающихся разработкой проектов законов.

В соответствии с положениями ст. 7 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ, его заместители и по их поручению другие прокуроры, прокуроры субъектов РФ, городов, районов, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, правительства Российской Федерации, представительных (законодательных органов) и исполнительных органов Субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при обсуждении проектов законов и подзаконных актов и их принятии а также других вопросов.

В приказе Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 N 195 (в ред. от 10.02.2012) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» изложены требования в соответствии с которыми подчиненные прокуроры обязаны обеспечить: непосредственное участие представителей прокуратуры в разработке законопроектов, имеющих принципиальное значение; работу в составе рабочих групп; подготовку заключений на законопроекты, выступления на заседаниях и т.д. В соответствии с п.3 ст. 7 ФЗ О прокуратуре РФ результативность прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона обеспечивается регламентированным законом правом прокурора участвовать в рассмотрении внесенных ими актов прокурорского реагирования (протестов и представлений).

Поскольку действующей Конституцией РФ не закреплено право Генерального прокурора на законодательную инициативу, в соответствии со ст. 9 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор и иные прокуроры, реализуют свое участие в правотворческой деятельности посредством обращения в органы, обладающие правом законодательной инициативой, с предложениями об изменении, дополнении, отмене или принятии законов, или иных правовых актов.

Участвуя в правотворческой деятельности, прокуроры руководствуются нормативными ведомственными актами, содержащими требования, касающиеся надлежащего информирования органов прокуратуры РФ о планах законотворческой деятельности законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти, а также своевременного влияния на редакцию и в конечном итоге концепцию принимаемых законов. При этом следует особо отметить, что несмотря на невозможность непосредственного влияния на законотворчество, органы прокуратура РФ, оказывают на него опосредованное воздействие, способствуют формированию позиции законодателя при подготовке и обсуждении законопроектов.

Рассматривая данный вопрос необходимо обратить внимание на то, что такие формы участия Генеральной прокуратуры РФ в правотворческой деятельности, как совместное с другими государственными органами издание нормативных актов в порядке, определенном законом, и издание государственными органами актов, согласованных с Генеральной прокуратурой РФ обусловлены характером надзорных задач и функций прокуратуры.

### **Методические рекомендации по подготовке ответа.**

При подготовке ответов на теоретические вопросы для текущего контроля проверки знаний студенту необходимо изучить лекционный материал по заданной теме, рекомендованные основную, дополнительную литературу и нормативные правовые акты, соответствующие заданной теме; запомнить определения базовых понятий по поставленному теоретическому вопросу; в целях более объемного восприятия изучаемого материала, систематизации знаний по курсу и встраивания новых знаний в систему полученных ранее, выявления недостаточного понимания отдельных аспектов темы, соотнести теоретический материал по вопросу с нормативным регулированием изучаемых вопросов, а также соотнести нормативный и теоретический материал по анализируемому вопросу с теоретическим и нормативным материалом по ранее изученным темам.

Для самоконтроля студентам рекомендуется по окончании изучения нормативного, учебного материала и судебной практики по теоретическому вопросу, попробовать объяснить данный вопрос своими словами без использования изученных материалов и попробовать сформулировать свою позицию по вопросу. Позицию необходимо обосновать, то есть для ее доказывания должна быть использована система аргументов. Рекомендуется использовать приемы ораторского мастерства.

## **2. ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ**

Заместитель прокурора субъекта РФ направил заместителю председателя правительства области извещение, в котором уведомил последнего о желании принять участие в ближайшем заседании правительства. Заместитель председателя правительства области ответил отказом, заявив, что заседание будет закрытым. Тогда заместитель прокурора субъекта РФ внес представление на имя председателя правительства области с требованием устранить нарушения закона и допустить прокурора к участию в указанном заседании. Представление было удовлетворено.

*Оцените правомерность действий сторон. Назовите формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности.*

### Решение

Действия заместителя прокурора субъекта РФ правомерны.

Так в соответствии с п. 4 ст. 1 Закона РФ № 2202-1-ФЗ, помимо надзорных функций, прокуратура РФ наделена и правотворческими функциями. Об этом сказано и в ст. 9 ФЗ № 2202-1 от 17 января 1992 г. Причем сущность данной прокурорской деятельности может быть выражена в разных формах.

*Участие прокурора в правотворческой деятельности* могут быть выражены в различных формах. Это:

Внесение предложений.

Выступление на заседаниях Государственной думы, Совета Федераций, законодательных и представительных органов Субъекта РФ.

Участие в рабочих группах Государственной думы, Совета Федераций, законодательных и представительных органов Субъекта РФ — на этапе разработки законопроектов.

Проведение антикоррупционной и правовой экспертизы НПА.

По закону, к основным направлениям прокурорской правотворческой деятельности относятся (п. 1.2 Приказа Генпрокурора РФ № 144 от 17 сентября 2007 г.):

составление проектов актов, касающихся прокурорской компетенции;

участие в составлении законопроектов и обсуждение их в Госдуме, Совфеде РФ и региональных заксобраниях;

оформление заключений на законопроекты;

внесение списка предложений по изменению российского законодательства.

Сотрудничество прокуратуры с представительными и законодательными органами осуществляется по нескольким направлениям. Это:

составление законопроектов по предложениям, внесенных прокуратурой, и участие в их обсуждении — при этом прокурорский работник выступает в роли участника пленарных заседаний представительных и законодательных органов государственной власти на различных уровнях или заседаний комиссий (комитетов) указанных выше органов;

оформление заключений на проекты законов, вынесенных на рассмотрение Госдумы, и поправок к ним;

предоставление запрошенных данных депутатам и сенаторам.

Областные прокуратуры также наделены правотворческими функциями (п. 6.1 Приказа Генпрокурора № 144). Например, на старших помощников прокуроров субъектов РФ законодательством РФ возложены задачи по:

Подготовке к участию областного прокурора в составлении проектов региональных НПА.

Внесению предложений по изменению законодательства РФ.

Инициированию принятия региональных нормативных актов — в целях реализации российских законов.

Предотвращению принятия региональными думами и правительствами законов, противоречащих Конституции РФ и законодательству РФ.

Также, старшие помощники осуществляют координацию городских (районных) прокуроров и местных муниципалитетов в правотворчестве.

В связи с тем, что указанные выше полномочия указаны в федеральном законодательстве заместитель председателя правительства области нарушил требования законодательства, прокурор в соответствии со статьей 24 ФЗ “О прокуратуре РФ” внес представление об устранении нарушений закона лицу который уполномочен устранить допущенные нарушения.

**Методические указания для решения практических заданий:** Решение практических заданий нацелено на формирование у студента соответствующих практических умений. Решение предлагаемых заданий является средством текущего и промежуточного контроля приобретенных в течение учебного периода знаний и навыков студентов, а также необходимо для самооценки студентами их уровня подготовленности. Изложение решения задач должно быть кратким, не загромождено большим количеством текстовых формулировок используемых утверждений и определений. Степень подробности изложения решений задач должна соответствовать степени подробности решения примеров в соответствующих разделах теоретических материалов. Само решение необходимо обосновать.

