

В.В. Олейник

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК АКТУАЛЬНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья посвящена правотворческой деятельности органов прокуратуры. Подчеркивается, что, участвуя в правотворческой деятельности, прокуратура тем самым одновременно реализуют возложенную на нее правозащитную функцию, обеспечивающую верховенство закона. Не обладая правом законодательной инициативы, прокуратура, тем не менее, является необходимым участником формирования системы нормативно-правовых актов Российской Федерации.

V.V. Oleynik

LEGISLATIVE ACTIVITY OF PUBLIC PROSECUTION BODIES AS CURRENTLY IMPORTANT FIELD OF CONCERN

The given article is devoted to the legislative activity of public prosecution bodies. The author points out that the participation in lawmaking activities enables the public prosecution bodies to realize their duty to protect the rights. And this duty provides supremacy of law. The public prosecution bodies don't possess a right of legislative initiative but all the same the public prosecution bodies are the essential participants of the formation of the laws and regulations system of the Russian Federation.

Органы прокуратуры традиционно принимали активное участие в правотворческой деятельности, способствуя совершенствованию законодательства различного уровня [1]. В настоящее время обязанность прокурора участвовать в правотворческой деятельности законодательно закреплена в ч. 4 ст. 1 и ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», что подчеркивает роль органов прокуратуры в совершенствовании законодательства правового государства.

В общем понимании правотворчество определяется как фор-

мирование правовых основ общества и государства, включающее в себя выявление необходимости в правовом регулировании общественных отношений, подготовку и принятие в установленном порядке уполномоченными органами нормативно-правовых актов.

Правотворческая деятельность по своей сути не может быть осуществлена без определенных принципов. Участвуя в правотворческой деятельности, органы прокуратуры одновременно реализуют возложенную на них правозащитную функцию, обеспечивающую верховенство закона. Принятие всеми представительными

и исполнительными органами власти нормативно-правовых актов в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации, безусловно, способствует предупреждению нарушений прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, тем самым позволяя повысить авторитет органов власти, что положительно сказывается на укреплении законности и правопорядка [1].

Эффективность правотворческой деятельности зависит от научно обоснованной позиции, предполагающей наличие установленных целей, задач и приоритетов в правотворчестве. Правотворческая деятельность формирует основу любой политики и путем целенаправленного принятия, изменения или отмены нормативных правовых актов формируется согласованность соответствующего законодательства с Конституцией Российской Федерации. Таким образом, реализуя возложенные на них обязанности, органы прокуратуры в одном случае принимают меры к отмене незаконных актов или их отдельных предписаний либо к приведению их в соответствие с законом, внося протесты, представления или обращаясь с заявлениями в суды, либо в другом случае вносят в законодательные (представительные) органы и в органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных актов [2].

Правотворчество как функция органов прокуратуры лучшим образом характеризуется в качестве деятельности, определяющей ее соци-

альное назначение, направленное на определенный объект. Так, на современном этапе как никогда существует необходимость в обеспечении законности в различных общественных отношениях: недооценка возможностей органов прокуратуры может оказывать негативное влияние на этот процесс, не позволяя ей осуществлять свое общественное предназначение.

Для совершенствования участия органов прокуратуры в правотворческой деятельности требуется новый подход к содержанию и оценке такой деятельности, для этого необходимо правовое и организационное ее обеспечение.

Органы прокуратуры участвуют совместно с правоохранительными и иными государственными органами в разработке отдельных наиболее важных нормативных правовых актов, федеральных и региональных программ, направленных на укрепление законности, правопорядка и борьбу с преступностью, что является наиболее продуктивным элементом правотворческой деятельности.

К разработке документов и проверке актов, в основном, привлекается широкий круг как прокурорских работников, так и работников других правоохранительных органов в зависимости от направления и действия разрабатываемых нормативных актов. Такая работа, помимо прокуроров районных прокуратур, координируется Генеральной прокуратурой РФ, которая непосредственно контактирует с палатами Федерального Собрания Российской Федерации.

Закон не запрещает прокурорам по собственной инициативе разрабатывать проекты законов и других нормативных актов. Однако правотворчество в свою очередь не должно превалировать над основной сферой деятельности органов прокуратуры – надзорной.

Для большей эффективности правотворчества органов прокуратуры необходимо детальное уточнение отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [3], касающихся участия прокурора в правотворческой деятельности. Отчасти этому посвящен Приказ Генеральной прокуратуры № 144 от 17 сентября 2007 г. [4].

Так, указанным приказом предусматривается обязанность «углубленного сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти, на регулярной основе участвовать в подготовке ими проектов законов и иных нормативных правовых актов, работе комитетов, комиссий и рабочих групп, осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов, готовить по ним заключения и другие документы».

На прокуроров районов возлагается обязанность создавать необходимые условия для деятельности старших помощников по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, регламентировать порядок их взаимодействия со

структурными подразделениями, исключить дублирование в работе, организовать между ними систематический обмен материалами и сведениями, касающимися мониторинга нормативных правовых актов и потребностей совершенствования регионального законодательства.

Приказ предусматривает, что с учетом объема работы в пределах установленной штатной численности в территориальных прокуратурах могут быть созданы самостоятельные подразделения по работе с законопроектами, возглавляемые старшими помощниками по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Законопроекты, затрагивающие спорные концептуальные вопросы, могут быть вынесены на обсуждение научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

К тексту законопроекта, направляемого в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, органами прокуратуры прилагаются: пояснительная записка; финансово-экономическое обоснование; перечень нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или разработке в связи с принятием данного законопроекта; в установленных случаях – заключение Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Рос-

сийской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации.

Согласованный законопроект, необходимые приложения к нему и сопроводительное письмо визируются руководителями структурных подразделений, принимавших участие в подготовке проекта, заместителем Генерального прокурора Российской Федерации, курирующим правотворческую деятельность, и подписываются Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителем.

Кроме того, Генеральная прокуратура Российской Федерации дает заключения на проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов, поступающих из Администрации Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Аппарата Правительства Российской Федерации. По указанию руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации могут быть подготовлены заключения на проекты законов и иных нормативных правовых актов, поступающих из других федеральных органов государственной власти и организаций.

В случае необходимости правовое управление с целью подготовки заключения направляет поступивший проект и прилагаемые к нему материалы в другие структурные подразделения и в Академию Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Заключение при этом должно содержать обоснованный вывод о необходимости проекта нормативного правового акта, достаточности содержащихся в нем положений для достижения заяв-

ленной цели правового регулирования, перечень правовых актов, необходимых для обеспечения действия норм законопроекта, выводы о соответствии проекта актам более высокой юридической силы, об отсутствии в нем внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании общественных отношений, а также о соблюдении правил юридической техники. Проект должен быть проанализирован также на предмет выявления в нем положений, которые могут вызвать коррупционные действия и решения субъектов правоприменения.

Подводя итог, можно сказать, что участие в правотворческой деятельности органов прокуратуры в силу ст. 104 Конституции Российской Федерации имеет предупредительный критерий, так как «возможные» нарушения закона могут быть устранены на этапе разработки и принятия нормативных правовых актов. Не обладая правом законодательной инициативы, прокуратура является необходимым участником формирования системы нормативно-правовых актов Российской Федерации, правотворчество невозможно без организационного обеспечения (привлечения специалистов по различным отраслям права), а также участия различных правоохранительных органов по направлениям деятельности, где организационное обеспечение должно выражаться в планировании, координации и контроле.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Волколупов, Е. В. Прокурорский надзор как гарантия обеспечения законности правовых актов: проблемы теории и практи-

ки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 6.

2. Жидких А. А. Правовые и организационные основы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 10.

3. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 (в ред. ФЗ от 22 дек. 2014 г. № 427-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

4. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 (в ред. Приказа Генеральной прокуратуры России от 6 февр. 2013 г. № 56). Текст приказа официально опубликован не был.