

А.Х. Байрамов

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРОВ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Деятельность органов государственной власти в юридическом измерении выражается посредством издания правовых актов. Органы прокуратуры при организации надзора за законностью правовых актов должны исходить из того, что прокуратура обязана безотлагательно реагировать на все факты принятия в регионах конституций, уставов, законов, указов, постановлений, распоряжений и иных нормативных актов, противоречащих Конституции и федеральному законодательству. Персональная ответственность за это ложится именно на прокуроров субъектов РФ.

Отмечая тесную связь деятельности органов прокуратуры и органов государственной власти субъектов РФ, можно определить ряд ключевых аспектов взаимодействия указанных органов: частичное закрепление статуса региональных прокуратур в законодательстве субъектов РФ; наличие процедуры согласования с органами государственной власти субъектов РФ кандидатур прокуроров субъектов Федерации; предоставление прокурорам ряда субъектов Федерации права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ.

Таким образом, осуществление функций прокуратуры по надзору за законностью нормативных правовых актов субъектов РФ реализуется в процессе взаимодействия органов государственной власти субъекта Федерации и органов прокуратуры, функционирующих на территории данного субъекта. Деятельность прокуроров по обеспечению законности правовых актов законодательных органов субъектов РФ носит предупреждающий характер и может осуществляться еще в процессе нормотворчества: подготовки проектов нормативных правовых актов, проведения их правовой экспертизы и всестороннего обсуждения, внесения предложений в органы законодательной

(представительной) власти субъектов РФ, а также в органы, обладающие правом законодательной инициативы, о принятии новых либо об отмене или изменении действующих нормативных правовых актов. Поэтому зачастую прокурор еще на этапе подготовки проектов нормативных актов может способствовать устранению нарушения закона.

В соответствии с приказами Генерального прокурора РФ № 30-1996 г. и № 42-1997 г. (соответственно пп. 4.1 и 3), обязывающими прокуроров участвовать в заседаниях законодательных органов субъектов РФ с целью предотвращения принятия незаконных правовых актов, прокуроры субъектов РФ регулярно представляют в Генеральную прокуратуру РФ отчеты, в которых отражается общее количество проведенных заседаний представительного (законодательного) органа государственной власти соответствующего субъекта РФ с участием прокуроров, их заместителей, работников аппарата прокуратуры, а также количество подготовленных ими заключений по законопроектам. При этом на первое место ставятся обеспечение законности в сфере социально-экономических отношений, бюджетного, налогового, земельного, трудового законодательства, решение других актуальных проблем, непосредственно затрагивающих конституционные права и законные интересы граждан.

Предоставление органам прокуратуры права законодательной инициативы неоднократно являлось предметом научных дискуссий. Вместе с тем в настоящее время данный вопрос не нашел однозначного решения ни в юридической литературе, ни посредством нормативного правового регулирования.

Однако указанная тема приобретает все большую актуальность в связи с возникшими случаями отказа представительными (законодательными) органами субъек-

тов РФ в предоставлении права законодательной инициативы прокурорам ряда субъектов РФ. Очевидно, что отказ в предоставлении им права законодательной инициативы существенно затрудняет исполнение Приказа Генерального прокурора РФ от 24 ноября 2008 г. № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления». Согласно п. 1.1. Приказа прокуроры субъектов РФ обязываются активнее использовать принадлежащее им право законодательной инициативы, а в субъектах РФ, в которых прокуратура не обладает указанным правом, необходимо ставить вопрос о его предоставлении прокурорам конституциями (уставами) субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Неопределенность в вопросе о наличии у органов прокуратуры права законодательной инициативы обусловлена отсутствием четкой позиции законодателя. В настоящее время законодательное регулирование способов участия в правотворческом процессе органов прокуратуры отличается непоследовательностью.

Конституция РФ 1993 г. в ч. 1 ст. 104 содержит исчерпывающий перечень субъектов права законодательной инициативы, в который органы прокуратуры не включены. Вместе с тем действующее российское законодательство предусматривает возможность участия прокуроров в правотворческой деятельности. Так, в соответствии с Федеральным законом № 2202-1 прокуратура принимает участие в правотворческой деятельности (ч. 4 ст. 1). Закон также закрепляет за прокурором возможность 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 (ст. 9). Формы участия прокурора в правотворческой деятельности различны, к ним, в частности, относятся: внесение соответствующих предложений; выступление на заседаниях; участие в рабочих группах для разработки проектов законодательных и иных нормативных правовых актов.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к субъектам права законодательной инициативы относит: депутатов, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), представительные органы местного самоуправления. Закон также устанавливает, что конституцией (уставом) субъекта РФ право зако-

нодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания РФ — представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта РФ, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта РФ (ч. 1 ст. 6).

Таким образом, действующее законодательство не содержит препятствий для возможности надления органов прокуратуры субъектов РФ правом законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Федерации. Субъекты Федерации вправе самостоятельно в конституциях (уставах) субъектов Федерации решить вопрос о предоставлении права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Федерации органам прокуратуры.

Руководствуясь положениями ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 184-ФЗ, предусматривающими возможность надления правом законодательной инициативы иных органов, помимо перечисленных в статье, субъекты предоставили указанное право органам прокуратуры, либо прокурорам субъектов РФ. Так, на сегодняшний день большинство субъектов Федерации (69 из 83) в своих конституциях, уставах относят к числу субъектов, обладающих правом законодательной инициативы прокуроров субъектов Федерации. При этом обратим внимание на тот факт, что в субъектах РФ по-разному регламентируется предоставление этого права. В отдельных субъектах Федерации данное право предоставлено органам прокуратуры субъектов Федерации; в других — непосредственно прокурорам субъектов Федерации.

Рассматривая указанную проблематику, следует различать право законодательной инициативы, предоставляемое органам прокуратуры и непосредственно прокурору. В этом отношении Закон № 184-ФЗ, предусматривающий возможность надления прокуратуры правом законодательной инициативы, предоставляет указанное право только органам, а не конкретным должностным лицам. В связи с этим следует согласиться с мнением ряда исследователей, что прокуроры субъектов РФ могли бы лишь осуществлять полномочия по реализации права законодательной инициативы от имени органов прокуратуры субъектов РФ, но не самостоятельно обладать этим правом¹.

Отметим, что законодательно полномочия прокуратуры сформулированы как надзорные. Сущность над-

¹ Мещерякова М.А., Нанба С.Б. К вопросу о праве законодательной инициативы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации // Государственный аудит. Право и экономика. – 2009. – № 4. – С. 94-96.

зорной функции, в отличие от функции контроля, заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. В связи с этим недопустимо непосредственное вмешательство в исполнительно-распорядительную деятельность поднадзорных органов с целью устранения нарушения закона. Но это не препятствует наделению органа, осуществляющего надзор, полномочиями властного характера, например, правом требовать принятия необходимых и своевременных мер к устранению правонарушения. В частности, органы прокуратуры не имеют возможности непосредственно влиять на работу органов власти и устранять нарушение закона, но обладают правом вынесения акта прокурорского реагирования (например, принесение протеста на противоречащий закону акт, внесение представления об устранении нарушений закона и т.д.).

При данных обстоятельствах наделение указанным правом органов прокуратуры представляет собой предоставление им функции по предварительному контролю законности, что, в свою очередь, не исключает возможности злоупотреблений. Так, законопроект, внесенный надзорным органом, в случае его принятия законодательным (представительным) органом субъекта РФ, может оказаться в привилегированном положении, с точки зрения надзора за его соответствием законодательству, по сравнению с законопроектами, внесенными другими субъектами законодательной инициативы.

Исходя из вышеизложенного, предоставление органам прокуратуры субъектов РФ рассматриваемого права не соответствует функциональному назначению прокуратуры как органа, осуществляющего общий надзор за соблюдением законности. В этой связи полагаем целесообразным изъятие данного права прокурора из нормативных правовых актов субъектов РФ.

Отметим, что отсутствие у прокуратуры права законодательной инициативы не умаляет значимости вносимых ею законодательных предложений, а также не исключает возможностей ее сотрудничества со всеми ветвями власти. Материалы прокурорского надзора могут эффективно использоваться в процессе восполнения пробелов правового регулирования тех или иных общественных отношений. Это позволило бы повысить качество принимаемых законов и иных нормативно-правовых актов, а также свести к минимуму сроки приведения законодательной базы субъекта Федерации в соответствие с изменениями федерального законодательства.

Отдельно следует остановиться на таком полномочии прокурора как опротестование нормативных правовых актов субъектов РФ.

Чрезвычайно важен вопрос о возможности утраты юридической силы положений конституций (уставов) субъектов Федерации по причине их противоречия положениям федерального закона (в частности, если федеральный закон принят по предметам ведения РФ). В Постановлении Конституционного Суда РФ № 13-П от 18 июля 2003 г. выражена правовая позиция о невозможности такой постановки вопроса: выявление соответствия конституций (уставов) субъектов Федерации федеральным законам без установления их соответствия Конституции РФ не является достаточным основанием для признания нормы конституции (устава) субъекта Федерации утратившей юридическую силу и потому не подлежащей применению. Разрешение такого рода вопросов влечет за собой необходимость применения процедур конституционного судопроизводства.

Таким образом, рассмотрение положений конституций (уставов) субъектов Федерации на предмет их соответствия федеральным законам перестало быть предметом правоприменительной практики, что, очевидно, не соответствует интересам обеспечения соблюдения Конституции РФ. Удачным решением данного вопроса послужило указание Генерального прокурора РФ от 10 сентября 2003 г. № 36/7 «Об организации прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству конституций и уставов субъектов Российской Федерации в связи с принятием Постановления Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П»² прокурорам субъектов Российской Федерации было предложено при необходимости оспаривания в порядке конституционного судопроизводства незаконных положений региональных конституций и уставов направлять в Генеральную прокуратуру РФ проект запроса в Конституционный Суд РФ.

Причины несоответствия правовых актов закону могут заключаться в незнании, игнорировании требований закона, отсутствии должной юридической подготовки и культуры у разработчиков правовых актов и должностных лиц, от которых зависит их издание, стремление данных лиц к получению незаконных льгот и преимуществ, к достижению иных корыстных целей.³

Норма ч. 1 ст. 23 Федерального закона № 2202-1 допускает возможность опротестования незаконных правовых актов в судебном порядке. При этом отметим, что прокурор вправе самостоятельно избирать способ опротестования не соответствующих законо-

² СПС «КонсультантПлюс».

³ Стрельников В.В. Проблемы и перспективы прокурорского надзора за законностью правовых актов // Бизнес в законе. – 2011. – № 5. С. 28–30.

сти правовых актов (либо должностному лицу, его принявшему, либо в вышестоящий орган, либо в суд). На наш взгляд, рассмотрение протеста прокурора судом и последующее его удовлетворение имеет повышенный общественный резонанс, способствует единообразному толкованию и применению правовых норм, повышает престиж органов прокуратуры и создает благоприятные и устойчивые условия для реализации прокурорского надзора во всех сферах общественной жизни. При этом представляется, что преимущественно судебное обжалование органами прокуратуры незаконных нормативных актов, нарушающих права и законные интересы широкого круга лиц, будет активно способствовать их восстановлению.

Таким образом, в деятельности прокуратуры заложена специфика, в том числе и такой правовой формы деятельности государства, как инициирование применения мер федерального вмешательства в дела субъектов Федерации.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением федеральных законов представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, за соответствием Конституции РФ, федеральному законодательству издаваемых ими правовых актов. Надзорные акции прокуратуры (внесение представлений, принесение протестов) по приведению в соответствие с федеральным законода-

тельством локальных правовых актов как типичные случаи федерального вмешательства отличаются и по такому дополнительному критерию, как их функциональное предназначение. Правовая связь между вмешательством прокуратуры как «агента» государства, регулирующего правоприменение и правотворчество, выражается в юридически значимой, властно-публичной деятельности по упрочению единства правового пространства страны, — справедливо отмечает Ю.М. Кетов⁴.

При этом нельзя забывать, что прокурорский надзор за законностью проецируется и на деятельность контрольно-надзорных органов. Полномочия прокуратуры должна оставаться исключительно в рамках надзора за законностью деятельности указанных органов, можно требовать от них проведения проверок в подконтрольных (поднадзорных) структурах, а также выделения специалистов для выяснения возникших вопросов. Но выполнение прокуратурой координационных функций контрольно-надзорных органов не может быть признано целесообразным. Исполнение и соблюдение законов — это не только предмет прокурорского надзора, но и обязанность органов государственной власти, в том числе самих органов контроля (надзора). Поэтому если прокуратура станет координировать выполнение этой обязанности, то, как уже отмечалось, начнет подменять полномочия органов исполнительной власти, что недопустимо.

Список литературы:

1. Мещерякова М.А., Нанба С.Б. К вопросу о праве законодательной инициативы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации // Государственный аудит. Право и экономика. — 2009. — № 4. — С. 94-96.
2. Кошлевский В.Д. Прокуратура в системе органов государственной власти Российской Федерации: теоретический аспект. — Пенза, 2007.
3. Стрельников В. В. Проблемы и перспективы прокурорского надзора за законностью правовых актов // Бизнес в законе. — 2011. — № 5. — С. 28-30.
4. Кетов Ю.М. Реализация прокуратурой мер федерального вмешательства в дела субъектов Федерации // Современное право. — 2005. — № 1.

References (transliteration):

1. Meshcheryakova M.A., Nanba S.B. K voprosu o prave zakonodatel'noi initsiativy organov prokuratury sub'ektov Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvennyi audit. Pravo i ekonomika. — 2009. — № 4. — S. 94-96.
2. Koshlevskii V.D. Prokuratura v sisteme organov gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii: teoreticheskii aspekt. — Penza, 2007.
3. Strel'nikov V. V. Problemy i perspektivy prokurorskogo nadzora za zakonnost'yu pravovykh aktov // Biznes v zakone. — 2011. — № 5. — S. 28-30.
4. Ketov Yu.M. Realizatsiya prokuraturoi mer federal'nogo vmeshatel'stva v dela sub'ektov Federatsii // Sovremennoe pravo. — 2005. — № 1.

⁴ Кетов Ю.М. Реализация прокуратурой мер федерального вмешательства в дела субъектов Федерации // Современное право. — 2005. — № 1.