

Трибуна молодого ученого

УДК 342.5

КРАВЧЕНКО Владислав Олегович, студент
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
Москва (E-mail: warm9co@gmail.com)

**РОЛЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРОКУРОРОВ В
ПРАВОВОТВОРЧЕСТВЕ**

Аннотация. В работе анализируются некоторые направления и формы участия российской прокуратуры в правотворчестве, а также практика их реализации. Подчеркиваются проблемы, касающиеся использования в тексте закона конструкции специального права нормотворческой инициативы. Приводятся нормативные правовые акты, внутренние правовые акты прокуратуры, составляющие основу регулирования деятельности, направленной на взаимодействие прокуроров с представительными органами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, производится их анализ. Также в статье приводятся статистические данные и практика, позволяющие судить о текущем уровне юридической техники представительных органов местного самоуправления. Поднимается проблема отсутствия в некоторых субъектах РФ у территориальных прокуроров предполагаемого законом права нормотворческой инициативы на региональном и муниципальном уровнях. Комплексно рассматривается роль прокуроров территориальных прокуратур в муниципальном правотворчестве.

Ключевые слова: *прокуратура, территориальный прокурор, правотворчество, муниципальное право, конституционное право, законность, правопорядок.*

Young scientist's tribune

Vladislav O. Kravchenko, student, Moscow State University of Law (MSAL),
Moscow (E-mail: warm9co@gmail.com)

**THE ROLE OF TERRITORIAL PROSECUTORS
IN THE LAWMAKING PROCESS**

Abstract. The article presents some of the directions and forms of the Russian prosecutor's participation in lawmaking process, as well as the practice of its realisation. The problem of the limited lawmaking right construction is highlighted. Several legal acts and internal regulations of prosecution office, which form the basis of legal regulation of the activity aimed at the interaction of prosecutors with the representative bodies of the RF entities and municipalities have been studied and analyzed. The article also presents some statistical data and practices which allow to judge the current level of legal technique of representative bodies of local self-government. The article also highlights the lack of statutory alleged lawmaking rights of territorial prosecutors at the regional and municipal levels in some entities of the RF. It is comprehensively

considered that the role of prosecutors of territorial prosecution offices in the municipal law-making is rather important.

Keywords: *prosecutor's office, territorial prosecutors, lawmaking, municipal law, constitutional law, legality, law and order.*

JEL classification: *K19*

Конституция России устанавливает в качестве основы конституционного строя законность и, как её обязательное условие, единство правовой системы. Принцип законности является общеправовым и лежит в основе деятельности всех органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц. Но только посредством правомерного поведения субъектов права принцип законности может воплощаться в правопорядке. Залогом правомерного поведения, в свою очередь, является высокий уровень правовой культуры, который недостижим без высокого уровня юридической техники.

Без сомнения, необходимым условием законности также является качественная правовая система [1]. Принимая во внимание, что Россия – федеративное государство, особо важным представляется обеспечение непротиворечивости нормативных актов по вертикали.

В Российской Федерации как в огромном государстве с большим количеством субъектов федерации и муниципальных образований, множеством правовых актов нередки случаи издания незаконных актов. Так, прокуратурой России в первом полугодии 2016 года было выявлено 286 331 незаконных правовых актов, из которых 250 648 (87,5%) были отменены или изменены по протестам прокуроров разных уровней [2].

Хотелось бы заострить внимание на муниципальных правовых актах. Многие из них опротестовываются прокурорами по причине несоответствия федеральному и региональному законодательству. А ведь общее количество муниципальных правовых актов, по данным Минюста России, составляет около трех четвертей от всего нормативного массива в нашей стране, что составляет около 5,4 миллионов актов [3]. Этот факт лишь еще больше актуализирует проблему, так как низкий уровень юридической техники, часто наблюдающийся на муниципальном уровне, с необходимостью влечет за собой коллизии в праве со всеми вытекающими последствиями.

В статье 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливается, что прокурор «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 нормативных правовых актов» [4]. К слову, данное правомочие не всегда может быть реализовано прокурором, о чем будет сказано ниже.

К тому же установленная в названном Федеральном законе форма участия прокуратуры в правотворчестве не является единственной.

Например, на заместителей Генерального прокурора в федеральных округах возложена обязанность информировать полномочных представителей Президента России в федеральных округах «о выявленном бездействии региональных органов власти в сфере правотворчества» [5]. Это предписание призвано ускорить механизм выявления и ликвидации пробелов и коллизий в праве посредством быстрого реагирования на них. Здесь предусматривается и механизм использования президентского воздействия с применением соответствующих мер конституционно-правовой ответственности, таких как предупреждение и роспуск регионального парламента [6].

Помимо этого, определены направления участия прокуроров в целом в правотворческой деятельности. Среди них: 1) выявление потребности в правовом регулировании; 2) участие в подготовке органами субъектов проектов нормативно-правовых актов; 3) принятие мер в рамках полномочий к устранению пробелов и противоречий правового регулирования; 4) *оказание помощи муниципальным органам в разработке модельных правовых актов посредством обеспечения их точного соответствия федеральному законодательству* и др. [7].

Как видно, внимание прокуроров соответствующих уровней сосредоточено, прежде всего, на превентивных мерах по обеспечению соответствия регионального и муниципального нормативного материала федеральному законодательству.

Более того, Генеральная прокуратура России предписывает прокурорам активнее использовать право законодательной инициативы для внесения в органы предложений по совершенствованию регионального законодательства по актуальным направлениям борьбы с преступностью, обеспечения законности, защиты прав и законных интересов граждан.

К слову, закреплено, что «прокуроры, не обладающие правом законодательной (нормотворческой) инициативы, *обязаны* (курсив мой – В.К.) ставить вопрос о предоставлении им такого правомочия конституциями (уставами) субъектов РФ, уставами муниципальных образований» [8].

Данное предписание, в свою очередь, создано для преодоления несоответствия конституций (уставов) некоторых субъектов РФ и уставов муниципальных образований статье 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации, уполномочивающей прокуроров выступать с законодательной инициативой на соответствующем уровне. Однако без соответствующего закрепления этого права в уставе (конституции) субъекта или уставе муниципального образования, использовать его прокурор, очевидно, не может.

В большинстве случаев такое право прокурора закреплено в уставе (конституции) субъекта федерации [9]. Так же дело обстоит и во многих муниципальных образованиях, где прокурор территориальной прокуратуры указан в качестве субъекта нормотворческой инициативы [10], которая,

однако, может быть ограничена вопросами своего ведения. Хотя, к слову, такая формулировка весьма неопределенна. Такая норма, к примеру, содержится в ст. 32 Устава города Иркутска.

Использование конструкции специального права законодательной инициативы (т.е. по вопросам своего ведения) в принципе представляется весьма сомнительным. Такая формулировка не может быть адекватно и единообразно понята из своего буквального смысла, что порождает неопределенность в отнесении тех или иных вопросов к ведению какого-либо субъекта. Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов. Правовое положение, в том числе «порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом (ФЗ о прокуратуре – В.К.) и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации» [11].

Очевидно, что в приведенном законодательно исчерпывающем перечне нормативных правовых актов, составляющих правовую основу для функционирования органов прокуратуры, мы, разумеется, не можем увидеть среди них ни законов субъектов РФ, ни, тем более, муниципальных правовых актов. Соответственно, проекты каких по форме правовых актов может вносить территориальный прокурор или прокурор субъекта РФ, если его право законодательной инициативы ограничено вопросами своего ведения, остается неясным. Также неразрешенным остается вопрос и о том, какой предмет регулирования должны иметь нормы акта, вносимого прокурором соответствующего уровня в порядке нормотворческой инициативы, чтобы подпадать под его «вопросы ведения». Предполагается, что при разрешении этой проблемы нужно выработать единообразную практику толкования указанных норм.

Отнюдь не всегда в конституциях (уставах) субъектов РФ и уставах муниципальных образований прокурор закрепляется как субъект права нормотворческой инициативы. Например, во многих муниципальных округах города Москвы прокуроры такого права не имеют [12]. Остается неясным, почему районные и приравненные к ним прокуроры, несущие службу в городе федерального значения, столице России, с самым большим по количеству населением в стране, лишены столь действенного способа обеспечения законности и правопорядка. Представляется, что следует предоставить прокурорам такое право.

Внимание прокуроров, помимо прочего, акцентируется на деятельности по предотвращению принятия нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному законодательству. «Необходимо проводить постоянный анализ проектов нормативно-правовых актов с целью предотвращения принятия незаконных актов, противоречащих федеральному законодательству» [13]. С этой целью они по запросам соответствующих представительных органов дают научно-правовые

заклучения на проекты нормативно-правовых актов, либо уже без таких запросов проводят антикоррупционную и другую экспертизу проектов [14]. Все эти меры имеют предупредительный характер и своей целью ставят недопущение издание незаконного акта. С этой же целью прокуроры используют предоставленное им право законодательной (нормотворческой) инициативы для внесения поправок в проекты правовых актов еще на стадии рассмотрения.

Помимо этого, прокуроры обладают правом приносить протесты на муниципальные правовые акты или их отдельные положения, которым они активно пользуются. Например, прокурор города Владивостока принес протест на норму муниципального правового акта о внесении изменений в Устав города Владивостока, касающихся расширения компетенции городской думы. Впоследствии данная норма из акта была исключена [15].

Подчеркивая использование прокурорами права нормотворческой инициативы, необходимо сказать о следующих характеристиках.

Во-первых, на фоне низкого уровня юридической техники муниципальных правовых актов вносимые прокурорами проекты отличаются более высоким качеством, равно как и поправки к проектам.

Во-вторых, эти проекты основываются на анализе правоприменительной практики и опыта прокурорской деятельности в целом, так как прокурор практически сталкивается со многими проблемами правовой регламентации и осведомлен о проблемах правоприменения.

В-третьих, прокурор пользуется авторитетом среди населения вверенной ему территории, что позволяет говорить о высокой степени доверия к его компетентности и профессионализму, личным качествам. В связи с этим прокурорские проекты часто принимаются в неизменном виде в качестве правовых актов. Например, внесенный в Думу города Владивостока проект муниципального правового акта «Положение о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления Владивостокского городского округа» был принят без изменений 24 сентября 2015 года. Целью внесения данного проекта было, прежде всего, обеспечение законности и единства правовой системы.

Или, например, 13 мая 2013 года был принят муниципальный правовой акт Думы города Владивостока N 31-МПА, проект которого также был внесен прокурором города Владивостока. Нововведения касались сведений о доходах чиновников Владивостокского городского округа, в частности процедуре их размещения, и были направлены на ликвидацию коррупциогенных факторов. Позже проект также был принят без изменений.

Таким образом, можно заключить, что, будучи независимыми от муниципальных органов власти, а также являясь квалифицированными и опытными юристами, прокуроры территориальных прокуратур совершенствуют правовую базу, оптимизируя правовое регулирование и

облегчая правоприменение. Другими словами, прокуратура России играет свою важную роль в правотворчестве, реализуемую в *различных формах* и помогает региональным и муниципальным правотворцам в осуществлении возложенных на них функций, предостерегает последний от издания незаконных актов, тем самым поддерживая и повышая качественный уровень российского права, а также обеспечивая реализацию принципа законности.

Список литературы:

1. Булавин 2009 - *Булавин С.П.* Юридические гарантии законности // Административное и муниципальное право. 2009. № 2. С 38-45.
2. Статистические данные о деятельности прокуратуры за период с 01.01.2016 по 01.07.2016. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения – 11.10.2016).
3. Статистика действующих нормативно-правовых актов в Российской Федерации. http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php (дата обращения - 11.10.2016).
4. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.07.2016) «О прокуратуре Российской Федерации». // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
5. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 155. Не опубликован. Подробнее см. научно-методические материалы Генеральной прокуратуры РФ <http://genproc.gov.ru/documents/nauka>
6. Федеральный закон от 9.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.06.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
7. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. <http://www.genproc.gov.ru/> (дата обращения 11.10.2016).
8. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24.11.2008 № 243. Там же.
9. См., напр., ст. 36 Устава города Москвы, ст. 30 Устава Приморского края, ст. 53 Устава Иркутской области.
10. См. напр. ст. 37 Устава города Владивостока.
11. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.07.2016) «О прокуратуре Российской Федерации». // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
12. См. напр. уставы муниципальных округов Донской, Сколково, Таганский, Тверской и др.
13. Информационное письмо заместителя Генерального прокурора РФ от 27.07.01 № 7/5-1-64-01 «О работе органов прокуратуры по предотвращению принятия нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному законодательству». // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ <http://genproc.gov.ru/documents>.
14. Подробнее об этом см. Нарутто 2015 – *Нарутто С.В.* Экспертиза проектов актов представительных органов как направление

правотворческой деятельности прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 38-50.

15. Протест прокурора города Владивостока от 17.05.2010 № 7\6-41-2010 на абзац 3 пункта 1.5 МПА от 19.04.2010 № 226-МПА «О внесении изменений в Устав города Владивостока». Официальный сайт Прокуратуры Приморского края. <http://prosecutor.ru/> (дата обращения – 11.10.2016).

References:

Bulavin (2009) - *Bulavin S.P.* Legal guarantees of the rule of law [Yuridicheskie garantii zakonnosti], Administrative and municipal law [Administrativnoe i munitsipalnoe pravo]. 2009. № 2. P. 38-45 [in Russian].

Statistical data on the activities of the prosecutor's office for the period from 01.01.2016 on 07.01.2016. The official website of the General Prosecutor's Office. <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (reference date - 10.11.2016).

Statistics of existing normative legal acts of the Russian Federation. http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php (reference date - 10.11.2016).

Federal Law from 17.01.1992 № 2202-1 (ed. from 03.07.2016) "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" [«O prokurature Rossiyskoy Federatsii»], The official internet-portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>.

Order of the Prosecutor General of the Russian Federation from 07.12.2007 N 155. Not published. For details, see Research and teaching materials to the General Prosecutor's Office <http://genproc.gov.ru/documents/nauka>.

Federal Law from 9.10.1999 № 184-FZ (ed. from 03.06.2016.) "On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation" [«Ob obschih printsipah organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii»], The official internet-portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>.

Order of the Prosecutor General of the Russian Federation from 17.09.2007 № 144. The official website of the General Prosecutor's Office. <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (reference date - 10.11.2016).

The Order of the Prosecutor General of the Russian Federation from 24.11.2008 № 243. Ibid.

See e.g.: Article 36 of the Charter of the City of Moscow, Article 30 of the Charter of the Primorsky Krai, Article 53 of the Charter of the Irkutskaya Oblast'.

See e.g.: Article 37 of the Charter of the city of Vladivostok.

Federal Law from 17.01.1992 № 2202-1 (ed. from 03.07.2016) «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation» [«O prokurature Rossiyskoy Federatsii»], The official internet-portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>.

See e.g.: statutes of municipalities Donskoy, Skolkovo, Tagansky, Tverskoy, and others.

Information letter from the Deputy Prosecutor General of the Russian Federation from 27.07.01 № 7 / 5-1-64-01 «On the work of the prosecution authorities to prevent the adoption of legal acts that are contrary to federal law» [«O rabote organov prokuraturyi po predotvrascheniyu prinyatiya normativno-pravovykh aktov, protivorechashchih federalnomu zakonodatelstvu»], Official site

of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation
<http://genproc.gov.ru/documents>.

For more on this, see Narutto (2015) - *Narutto S.V.* Examination of projects representative bodies acts as a direction of the lawmaking activity of the prosecutor's office [Ekspertiza proektov aktov predstavitelnyih organov kak napravlenie pravotvorcheskoy deyatel'nosti prokuraturyi], Actual problems of Russian law [Aktualnyie problemy rossiyskogo prava] 2015. № 10. P. 38-50 [in Russian].

Protest of the Prosecutor of the city of Vladivostok on 17.05.2010 № 7 \ 6-41-2010 at paragraph 3 of clause 1.5 of the IPA from 19.04.2010 № 226-IPA "On Amendments to the Charter of the city of Vladivosto" [O vnesenii izmeneniy v Ustav goroda Vladivostoka], Official website of the Prosecutor's Office of Primorsky Krai. <http://prosecutor.ru/> (reference date – 10.11.2016).