
КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ И ВНЕСЕНИЮ ЗАКОНОПРОЕКТОВ В РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПАРЛАМЕНТЫ

И.А. Залужная

Кафедра правового обеспечения государственной и муниципальной службы
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
просп. Вернадского, 82, Москва, Россия, 119571

В статье анализируются вопросы кадрового обеспечения организации законопроектной работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации за последние 10 лет, изложена авторская систематизация подходов к организации указанной деятельности в современных условиях.

Ключевые слова: законодательство, органы прокуратуры, инициативный законопроект, кадровое обеспечение.

В настоящее время главным показателем деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации становится вопрос повышения качества принимаемых законов [13. С. 4].

Прокуратура субъекта Российской Федерации наделена исключительными надзорными полномочиями, поэтому любая сфера жизнедеятельности, если нарушается закон, становится объектом прокурорского вмешательства. В центре ее внимания находятся вопросы защиты трудовых и социальных прав россиян, охране и поддержке прав детей, сохранности государственных финансовых и материальных ресурсов и целый ряд других [2. С. 3].

Такая информированность прокуратуры отвечает интересам и потребностям общества и государства [4. С. 3–4].

Как справедливо отметил Кехлеров С.Г., сфера приложения прокурорских полномочий отличается оперативностью, инициативностью, охватом, возможностью проверочных действий, цепкостью [3].

По мнению Генерального прокурора, органы прокуратуры не должны ограничиваться надзором за законностью деятельности органов исполнительной власти, им по силам стать партнером по проведению в жизнь наиболее важных задач, обеспечивая безусловное исполнение закона. В этой связи не менее важным является и полноценное взаимодействие с органами законодательной власти [15. С. 40–41], в том числе путем разработки инициативных законопроектов в рамках реализации права законодательной инициативы.

Представляется, что именно организационные и кадровые возможности прокуратуры субъекта Российской Федерации, ее информированность должны способствовать эффективности ее участия в законодательном процессе.

Важным вопросом, стоящим перед руководством прокуратуры субъекта Российской Федерации, является определение сотрудника, а при наличии необходимости, в том числе отдельного подразделения, ответственных за организацию работы по подготовке и сопровождению законопроекта как в стенах прокуратуры субъекта Российской Федерации, так и в соответствующем парламенте.

До принятия приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «Об организации правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» большинством прокуратур субъектов Российской Федерации участие в правотворческой деятельности было организовано через управления, отделы по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов [14. С. 8].

Интенсивность изменений федерального законодательства, становление и развитие регионального законодательства потребовали от органов прокуратуры решения целого ряда вопросов, касающихся пересмотра подходов к организации законотворческой работы.

Особую актуальность приобрели проблемы подготовки квалифицированных специалистов для разработки проектов законов, повышения юридической квалификации должностных лиц, связанных по роду своей деятельности с организацией законодательного процесса, тем более что классическое вузовское образование нацелено прежде всего на обучение правоприменению, а должного внимания написанию, разработке проектов нормативных правовых актов практически не уделялось. По мнению В.Г. Бессарабова и Р.Б. Хуторецкого, в период 1994–1995 гг. одни из наиболее подготовленных к этой деятельности правоведы — работники прокуратуры — были, по сути, от нее устранены. После прекращения существования прокуратуры СССР Конституцией Российской Федерации 1993 г. право законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации предусмотрено не было [2. С. 5].

Участие в разработке текста законопроекта предполагает наличие у оперативного сотрудника или подразделения прокуратуры «профессиональных знаний и опыта моделирования законопроектов» [4. С. 7]. Как показывает практика, в силу специфики законопроектной деятельности лишь очень ограниченный круг сотрудников обладает необходимыми знаниями и навыками. Кроме того, участие в законодательном процессе в соответствующем парламенте также предполагает наличие у такого сотрудника специальных знаний в области нормативного регулирования парламентских процедур, представлений о порядке организации законодательного процесса, взаимодействия его участников.

На необходимость решения указанных проблем неоднократно обращалось внимание Генеральной прокуратурой Российской Федерации [7. С. 94], а по итогам 2005 г. сделан вывод о недооценке этого участка работы на местах [8. С. 129].

Стало очевидным, что организация работы по подготовке и дальнейшему сопровождению инициативных законопроектов в соответствующем парламенте нуждается в существенной корректировке.

В этой связи Генеральной прокуратурой Российской Федерации было принято решение о разработке качественно нового организационно-распорядительного документа [8. С. 129; 9. С. 158].

Важное значение для осуществления рассматриваемой функции имело издание приказов Генерального прокурора РФ «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» от 17 сентября 2007 г. № 144 и «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» от 2 октября 2007 г. № 155, «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 7 декабря 2007 г. № 195. Этими правовыми актами прокурорам предписано в полной мере использовать предоставленные федеральным и региональным законодательством полномочия для укрепления правовых основ российской государственности, обеспечения верховенства закона и единства законности.

Важной новеллой, призванной решить вопросы укрепления кадрового состава прокуратур субъектов Российской Федерации, стало введение должности старшего помощника прокурора субъекта Российской Федерации по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами, органами местного самоуправления. Именно на него были возложены обязанности по внесению законопроектов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы, а также организация и координация деятельности по их разработке.

В прокуратурах субъектов Федерации утверждены Положения об организации работы старшего помощника по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и их взаимодействию с оперативными подразделениями. На соответствующие должности назначены высокопрофессиональные прокуроры, имеющие большой опыт надзорной работы [10. С. 276].

В июле 2007 г. на базе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации проведен трехдневный семинар с вновь назначенными старшими помощниками прокуроров всех субъектов Российской Федерации по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами, органами местного самоуправления. В декабре того же года организован семинар-совещание с участием представителей Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Московской городской Думы и Московской областной Думы и указанных сотрудников органов прокуратуры, служащих в пределах Центрального федерального округа. В октябре–ноябре 2007 г. проведены стажировки старших помощников прокуроров республик Бурятия, Коми, Брянской области [10. С. 276].

В целях дальнейшего совершенствования работы на указанном участке Генеральная прокуратура Российской Федерации поставила перед собой задачу по

реализации ряда нормативно-правовых и организационных мер, в частности, по разработке учебных программ и проведению с оперативными работниками органов прокуратуры занятий по подготовке проектов нормативных правовых актов [11. С. 401].

В среде практических работников, а также в научной литературе такие изменения нашли положительную оценку. В частности, по мнению Л.И. Петровой и С.Г. Манаковой, реализовывать право законодательной инициативы стало гораздо проще именно после введения должности старшего помощника прокурора субъекта Российской Федерации по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами, органами местного самоуправления [4. С. 4].

В соответствии с п. 3.2 Приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 с учетом объема работы в пределах установленной штатной численности прокурорам субъектов Российской Федерации также предоставлено право создавать самостоятельные подразделения по работе с законопроектами и по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Практика показывает, что за последнее время объемы правотворческой работы у старших помощников прокуроров значительно увеличились, а штатная численность в большинстве прокуратур осталась на прежнем уровне. Поэтому вопрос о создании самостоятельных подразделений, возглавляемых старшими помощниками прокуроров по работе с законопроектами, в соответствии с п. 3.2 Приказа Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144, решается медленно. Вместе с тем такие подразделения создаются, например, в прокуратурах Республики Татарстан и Республики Карелия и уже функционируют в прокуратурах Чувашской Республики, Краснодарского края, Сахалинской, Волгоградской, Магаданской, Новосибирской, Пензенской, Саратовской, Тульской областей, г. Санкт-Петербурга, Чукотского автономного округа. В прокуратурах Московской и Воронежской областей сформированы отделы. Помимо правотворческой деятельности работники, входящие в состав указанных подразделений, надзирают за законностью правовых актов, издаваемых на региональном уровне [5. С. 3; 12. С. 204].

Следует отметить, что в настоящее время не во всех прокуратурах субъектов Российской Федерации внесены коррективы в организацию работы по разработке инициативных законопроектов и их сопровождению в соответствующем парламенте. Так, в отдельных субъектах участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности по-прежнему обеспечивается через управления, отделы по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов. Однако в настоящее время такой подход не согласуется с требованиями, предъявляемыми Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

В соответствии с Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденным приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17.09.2007 № 144, участие

в разработке законопроектов субъектов Российской Федерации осуществляется соответствующей прокуратурой с учетом требований, предъявляемых к организации такой деятельности в Генеральной прокуратуре Российской Федерации. В названном ведомстве организация разработки законопроектов возложена на специально созданное подразделение — правовое управление. Именно оно обязано координировать работу всех подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, участвующих в такой работе, а также при наличии необходимости — иных органов государственной власти и организаций.

Управление общего надзора, равно как и другие подразделения прокуратуры, участвуют в подготовке законопроекта только при наличии необходимости и по инициативе правового управления (в прокуратуре субъекта — старшего помощника прокурора субъекта). В частности, при подготовке проекта закона нередко возникает потребность в квалифицированном участии работников прокуратуры, осуществляющих надзор в соответствующей сфере общественных отношений. Это может быть как анализ уже сформулированных разработчиком предложений, так и поиск эффективного решения вопросов, нуждающихся в правовой регламентации.

Указанные положения распорядительного документа еще раз подчеркивают позицию Генеральной прокуратуры Российской Федерации в части кадрового обеспечения указанной деятельности: организация и координация законотворческой деятельности должна возлагаться на отдельно взятого сотрудника, обладающего не только знаниями и опытом в указанной сфере, но и в силу выполняемых полномочий являющегося независимым по отношению к другим подразделениям прокуратуры субъекта Российской Федерации, наделенным полномочиями представлять позицию прокуратуры субъекта, а не ее отдельного подразделения.

Именно такой подход должен обеспечить реализацию не менее важных обязанностей, связанных с участием в заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти, их рабочих групп, заседаниях их комитетов и комиссий, в том числе и в рамках рассмотрения законопроекта, внесенного прокуратурой субъекта Российской Федерации.

Практика показывает, что такой законопроект не всегда предполагает изменение правового регулирования вопросов, относящихся к ведению отдельно взятого подразделения прокуратуры субъекта Российской Федерации, например, управления по надзору за соблюдением федерального законодательства. Кроме того, нельзя не учитывать и изменившиеся требования к качеству нормативных правовых актов, например, учет при их подготовке требований Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

В этой связи полномочиями по представлению и отстаиванию позиции прокуратуры субъекта Российской Федерации должно обладать лицо, имеющее полномочия давать разъяснения по любым вопросам деятельности прокуратуры

субъекта и от имени прокуратуры субъекта, а не отдельно взятого подразделения. Практика показывает, что такие вопросы возникают на каждом заседании комитета или комиссии, рабочей группы.

По мнению В.П. Рябцева, практика участия прокуроров в правотворческой деятельности идет по пути обеспечения единства правовой политики всех звеньев прокурорской системы, установления централизованного порядка направления в законодательные и иные органы подготовленных прокурорами законопроектов [6. С. 3–4].

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации именно правовое управление осуществляет согласование усилий органов прокуратуры в целях обеспечения единства правовой политики, реализуемой Генеральной прокуратурой Российской Федерации, исключения фактов направления в законодательные и иные органы не согласованных между собой законопроектов [1. С. 151–152].

В этой связи, предусматривая обязанность прокуроров по созданию должности старшего помощника прокурора субъекта Российской Федерации по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами, органами местного самоуправления, Генеральная прокуратура Российской Федерации в первую очередь преследовала цель сосредоточения полномочий по организации и координации законопроектной работы в руках одного сотрудника, обладающего необходимыми знаниями и навыками.

Необходимо отметить, что с каждым годом все большее число прокуроров, возглавляющих прокуратуры субъектов Российской Федерации, начинают понимать важность участия в формировании законодательной базы соответствующего региона. Практика показывает, что они уделяют все большее внимание вопросам личного участия в такой работе.

В настоящее время, исходя из требований Приказа Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144, можно выделить три модели организации законопроектной работы в прокуратуре субъекта.

Общим для них является то, что в каждом из рассматриваемых подходов вся работа по выполнению задач, направленных на обеспечение участия прокуратур субъектов Российской Федерации в указанной деятельности, должна быть возложена на старших помощников прокуроров.

Первая модель характеризуется тем, что старший помощник прокурора субъекта в соответствии с порядком, предусмотренным п. 2 Приказа Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144, самостоятельно организует и координирует работу иных подразделений прокуратуры субъекта, а также созданных для подготовки законопроекта рабочих групп, привлекает к работе представителей заинтересованных органов государственной власти и организаций, обеспечивает направление законопроекта высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, его комитеты (комиссии) или в другие органы, обладающие правом законодательной инициативы; в случае необходимости обеспечивает согласование законопроекта с органами

исполнительной власти субъекта Федерации по вопросам, отнесенным к сфере ведения этих органов, а также с другими органами государственной власти и организациями.

При этом нельзя забывать, что подготовка законопроектов с использованием права законодательной инициативы является лишь одной из обязанностей, возложенных на старшего помощника прокурора субъекта п. 6 Приказа Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144. Даже при беглом изучении указанного объема полномочий становится очевидным, что для добросовестной и эффективной их реализации усилиями одного человека справиться крайне сложно.

Указанных проблем можно избежать при использовании второй модели, предполагающей создание в соответствии с п. 3.2 Приказа Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144 самостоятельных подразделений по работе с законопроектами, возглавляемых старшими помощниками прокуроров.

Такая организация работы позволяет частично распределить нагрузку между несколькими сотрудниками, обладающими необходимыми знаниями в указанной сфере. Их работа всегда будет координироваться и при необходимости корректироваться наиболее опытным и квалифицированным в указанных вопросах оперативным сотрудником — старшим помощником прокурора субъекта.

Наиболее сложной и редко используемой моделью является закрепление за такими подразделениями полномочий по надзору за законностью правовых актов, издаваемых на региональном уровне.

Традиционно осуществление надзора за законностью правовых актов возложено на подразделения прокуратуры субъекта Российской Федерации по надзору за исполнением федерального законодательства, оно урегулировано Приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Общность целей и задач, стоящих перед указанными подразделениями прокуратуры субъекта Российской Федерации, их неразрывность наглядно подтверждается и распорядительными документами Генеральной прокуратуры, регламентирующими указанные участки работы. Именно сосредоточение всей информации и организационных ресурсов в одном подразделении позволяет наиболее последовательно отслеживать потребности в правовом регулировании и эффективно участвовать в работе по совершенствованию, корректировке законодательных актов. Однако указанный подход к организации работы пока не получил широкого распространения в прокуратурах субъектов Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бессарабов В.Г., Хуторецкий Р.Б. Участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности. — М.: ИД «Камерон», 2006.
- [2] Интервью с Генеральным прокурором Российской Федерации Ю.Я. Чайкой «Сильное Российское государство должно иметь сильную прокуратуру» // Прокурор. — 2012. — № 1.

- [3] *Кехлеров С.Г.* Некоторые итоги и потенциал правозащитной деятельности прокуратуры // *Права человека в России и правозащитная деятельность государства: Сб. матер. всерос. науч.-практ. конфер. / Под ред. В.А. Лопатина.* — СПб., 2003.
- [4] *Петрова Л.И., Манакова С.Г.* Право законодательной инициативы прокурора // *Законность.* — 2009. — № 12.
- [5] *Петрова Л.И.* Правотворческая деятельность органов прокуратуры // *Законность.* — 2010. — № 11.
- [6] *Рябцев В.П.* Координация правоохранительной и участие в правотворческой деятельности прокуратуры в структуре ее правозащитного предназначения // *Прокурорская и следственная практика.* — 2004. — № 3–4.
- [7] Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры (2004 год): Информационно-аналитический доклад. — М., 2005.
- [8] Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры (2005 год): Информационно-аналитический доклад. — М., 2006.
- [9] Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры (2006 год): Информационно-аналитический доклад. — М., 2007.
- [10] Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры (2007 год): Информационно-аналитический доклад. — М., 2008.
- [11] Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры (2009 год): Информационно-аналитический доклад. — М., 2010.
- [12] Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры (2010 год): Информационно-аналитическая записка. — М., 2011.
- [13] *Тихомиров Ю.А., Андриченко Л.В.* Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* — 2009. — № 3.
- [14] Участие прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов (управления) Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах в правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Научно-методическое пособие. — М., 2004.
- [15] *Чайка Ю.А.* О развитии органов прокуратуры // *Адвокат.* — 2006. — № 7.

PERSONNEL MAINTENANCE OF ACTIVITY OF OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON WORKING OUT AND ENTERING OF BILLS INTO REGIONAL PARLIAMENTS

I.A. Zaluzhnaya

The Department of Legal Support of the Public and Municipal Service
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
pr-kt Vernadsky, 82, Moscow, Russia, 119571

In article questions of personnel maintenance of the organizational works in Office of Public Prosecutor of the subject for last 10 years are analyzed, author's ordering of approaches to the organization of the specified activity in modern condition are stated.

Key words: legislation, organs of the prosecutor's office, initiative bill, personnel maintenance.

REFERENCES

- [1] *Bessarabov V.G., Khutoretskij R.B.* Uchastie rossijskoj prokuratury v pravotvorcheskoj deyatel'nosti. — M.: ID «Kameron», 2006.
- [2] Interv'yu s General'nym prokurorom Rossijskoj Federatsii Yu.Ya. Chajkoj «Sil'noe Rossijskoe gosudarstvo dolzhno imet' sil'nuyu prokuraturu» // *Prokuror*. — 2012. — № 1.
- [3] *Kekhlerov S.G.* Nekotorye itogi i potentsial pravozaschitnoj deyatel'nosti prokuratury // *Prava cheloveka v Rossii i pravozaschitnaya deyatel'nost' gosudarstva: Sb. mater. vseros. nauch.-prakt. konfer. / Pod red. V.A. Lopatina*. — SPb., 2003.
- [4] *Petrova L.I., Manakova S.G.* Pravo zakonodatel'noj initsiativy prokurora // *Zakonnost'*. — 2009. — № 12.
- [5] *Petrova L.I.* Pravotvorcheskaya deyatel'nost' organov prokuratury // *Zakonnost'*. — 2010. — № 11.
- [6] *Ryabtsev V.P.* Koordinatsiya pravookhranitel'noj i uchastie v pravotvorcheskoj deyatel'nosti prokuratury v strukture ee pravozaschitnogo prednaznacheniya // *Prokurorskaya i sledstvennaya praktika*. — 2004. — № 3–4.
- [7] Sostoyanie zakonnosti i pravoporyadka v Rossijskoj Federatsii i rabota organov prokuratury (2004 god): Informatsionno-analiticheskij doklad. — M., 2005.
- [8] Sostoyanie zakonnosti i pravoporyadka v Rossijskoj Federatsii i rabota organov prokuratury (2005 god): Informatsionno-analiticheskij doklad. — M., 2006.
- [9] Sostoyanie zakonnosti i pravoporyadka v Rossijskoj Federatsii i rabota organov prokuratury (2006 god): Informatsionno-analiticheskij doklad. — M., 2007.
- [10] Sostoyanie zakonnosti i pravoporyadka v Rossijskoj Federatsii i rabota organov prokuratury (2007 god): Informatsionno-analiticheskij doklad. — M., 2008.
- [11] Sostoyanie zakonnosti i pravoporyadka v Rossijskoj Federatsii i rabota organov prokuratury (2009 god): Informatsionno-analiticheskij doklad. — M., 2010.
- [12] Sostoyanie zakonnosti i pravoporyadka v Rossijskoj Federatsii i rabota organov prokuratury (2010 god): Informatsionno-analiticheskaya zapiska. — M., 2011.
- [13] *Tikhomirov Yu.A., Andrichenko L.V.* Problemy razvitiya zakonodatel'stva sub'ektov Rossijskoj Federatsii // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2009. — № 3.
- [14] Uchastie prokuratur sub'ektov Rossijskoj Federatsii i otdelov (upravleniya) General'noj prokuratury Rossijskoj Federatsii v federal'nykh okrugakh v pravotvorcheskoj deyatel'nosti zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federatsii: Nauchno-metodicheskoe posobie. — M., 2004.
- [15] *Chajka Yu.A.* O razvitiy organov prokuratury // *Advokat*. — 2006. — № 7.