

Лекция 9.

Участие прокурора в правотворческой деятельности и международном сотрудничестве.

Закон о прокуратуре впервые наделил органы прокуратуры в лице Генеральной прокуратуры РФ значительными полномочиями по осуществлению международно-правового сотрудничества. В соответствии со ст. 2 этого Закона Генеральная прокуратура РФ — в пределах своей компетенции — осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации.

Такое взаимодействие с правоохранительными и правоприменительными службами, иными компетентными органами зарубежных государств, а также с соответствующими международными организациями, включая Европол и Интерпол, проводится в целях согласованности усилий по противодействию организованной, транснациональной, иной преступности, по оказанию правовой помощи.

Это направление деятельности органов и учреждений прокуратуры получило развитие и актуальность еще и в связи с конституционным закреплением (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ) положения о вхождении правовой системы Российской Федерации в состав общемировой правовой системы, т.е. присоединению ее к общепризнанным принципам и нормам международного права, а также международных договоров. Поэтому, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом России, то применяются правила международного договора.

Прямое действие международных договоров на территории РФ, а также определение ими наряду с Конституцией РФ и федеральными законами (ст. 3 Закона о прокуратуре) организации и порядка деятельности прокуратуры РФ, налагают на органы прокуратуры не только обязанности по надзору за их соблюдением и исполнением, но и по участию в работе по их разработке.

Развитие международной деятельности Генеральной прокуратуры осуществляется в соответствии с ее компетенцией по следующим направлениям:

- организация международного сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ);
- организация международного сотрудничества в рамках Совета Европы;
- организация международного сотрудничества в рамках ООН и ряда других международных организаций;

- участие в разработке международных многосторонних и двусторонних договоров и соглашений по проблемам борьбы с преступностью и оказанию правовой помощи;

- экстрадиция.

Осуществляется международное сотрудничество Генеральной прокуратуры РФ в форме налаживания связей с прокуратурами других государств. Используются такие формы взаимодействия, как обмен делегациями специалистов для передачи опыта, консультации по правовым вопросам, научные и научно-практические конференции, семинары, встречи Генеральных прокуроров и другие.

Правовую базу международной деятельности прокуратуры РФ составляют международно-правовые акты: договоры, конвенции, декларации, соглашения, заявления, обращения, иные документы, в том числе продолжающие действие в порядке правопреемства Россией договоры, заключенные СССР со многими странами, подтверждающие их действие до заключения новых договоров.

Во взаимодействиях со странами СНГ следует выделить Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенную в г. Минске 22 января 1993 г., кроме того — Соглашение между Генеральными прокурорами государств-участников Протокола к данной конвенции о порядке сношений компетентных учреждений при выполнении процессуальных, а также иных действий по уголовным делам, вступившее в действие с января 2001 года.

Согласно требованиям этих международно-правовых актов поручения о выполнении процессуальных и иных действий, проведение которых в соответствии с законодательством запрашивающей договаривающейся стороны санкционировано прокурором (судом), направляются для исполнения на территории запрашиваемой договаривающейся стороны прокурором, осуществляющим надзор за следствием и дознанием по уголовному делу, по которому дается поручение.

Поручения по вопросам выполнения действий, требующих санкции прокурора (суда) адресуются прокурору, осуществляющему надзор за соблюдением законов органом следствия и дознания, к компетенции которого относится выполнение действий. В случаях, когда точное место вынесения процессуальных и иных действий не известно, поручение направляется в адрес Генеральной прокуратуры, не имеющей областного деления, или же прокуратуры области (приравненной к ней прокуратуры), на территории которой они должны выполняться.

С момента вступления России в Совет Европы, а также подписания и ратификации Европейских конвенций «О взаимной правовой помощи по уголовным делам» (1959 г.) и «О выдаче» (1957 г.) и соответствующих протоколов к ним, которые для Российской Федерации вступили в силу 9 марта 2000 года, Генеральной прокуратурой РФ выполняется значительный объем работы, как по реализации программы этого Совета, так и по оказанию взаимной правовой помощи и экстрадиции с европейскими странами.

В соответствии с Конвенцией 1959 года к вопросам оказания правовой помощи относятся:

- исполнение судебных поручений, касающихся уголовных дел, в целях получения свидетельских показаний или передачи вещественных доказательств, материалов или документов;
- вручение судебных повесток и постановлений о явке в суд запрашивающей стороны свидетелей, экспертов и обвиняемых;
- передача выдержек из судебных материалов, информации о них, необходимых для рассмотрения уголовного дела;
- информирование государств-участников Конвенции о вынесении обвинительных приговоров и принятии последующих мер в отношении их граждан.

В феврале 2000 года Европейская Комиссия по проблемам преступности Совета Европы разработала типовую форму запроса о правовой помощи, в соответствии с которой запрос должен содержать ряд обязательных требований, в том числе наименование запрашивающего государства и органа, дату запроса, предмет запроса и т.п. реквизиты. Запрос может также содержать просьбу к запрашиваемой стороне, подтвердить получение запроса и сообщить дату, к которой можно ожидать ответы.

При оказании правовой помощи на основании Конвенции 1959 г., обращающемуся с просьбой иностранному государству может быть отказано:

- если просьба касается преступления, которое запрашиваемая сторона считает политическим или связанным с политическим;
- если запрашиваемая сторона считает, что выполнение просьбы может нанести ущерб суверенитету, безопасности, общественному порядку или другим существенно важным интересам страны;
- если преследование или исполнение решения по делу невозможно ввиду истечения срока давности в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также иные случаи.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 25 октября 1999 г. о ратификации Конвенции «О выдаче» 1957 г. Генеральная прокуратура РФ является органом Российской Федерации, к компетенции которого отнесено решение вопроса о выдаче. Указанным Федеральным законом, предусмотрена возможность судебного обжалования лицом решения компетентного органа о его выдаче иностранному государству. Данная новация, также как возможность отказа в экстрадиции в связи с политическим характером преступления, по поводу которого поступил запрос, отличают Конвенцию 1957 г. от Минской конвенции 1993 г. и обязывает распространять содержащиеся в ратифицированной Конвенции стандарты на взаимоотношения со странами СНГ.

Выполнение поручений на территории России в порядке оказания правовой помощи производится с соблюдением действующих законов, надзор за исполнением которых также осуществляется прокуратурой. Особенно это касается таких действий, как задержание, заключение под стражу лица, выдача которого требуется, освобождение из-под стражи.

Прокуратура, используя полномочия по взаимодействию с зарубежными странами, кроме обращений об оказании правовой помощи по уголовным делам, вправе обращаться к компетентным органам сотрудничающих с Россией стран и по иным вопросам:

- о предоставлении сведений об установлении адресов, места работы и доходов лиц, к которым предъявлены имущественные требования в установленном законом порядке;

- о признании, исполнении судебных решений по гражданским делам и другим.

В Генеральной прокуратуре РФ с 1996 г. функционирует международно-правовое управление, выполняющее основную работу по всем направлениям международного сотрудничества прокуратуры РФ, включая вопросы экстрадиции. Исполнение поручений об оказании правовой помощи, подготовка поручений об оказании правовой помощи, а также подготовка таких поручений для направления в иные страны возлагается на подразделения (отделы, управления) Генеральной прокуратуры РФ. Эти подразделения в пределах своей компетенции исполняют непосредственно поступившие поручения, или же организуют такое исполнение нижестоящими прокурорами, органами МВД, ФСБ, ФСКН России, иными правоохранительными органами, либо подготавливают поручения об оказании помощи.

Особое внимание в международной деятельности прокуратуры уделяется формированию надежной системы антикриминального взаимодействия в рамках Совета Генеральных прокуроров СНГ. Совет создан в целях укрепления сотрудничества органов прокуратуры в сфере обеспечения законности, борьбы с транснациональной преступностью в СНГ, обмена необходимой информацией, оказания взаимной помощи по конкретным вопросам, выработки единой политики по соглашениям правоохранительного характера. Для успешной организации его работы в 1997 г. образована постоянно действующая исполнительная группа из числа представителей прокуратур СНГ — Секретариат Координационного Совета.

Деятельность Координационного Совета, в первую очередь, направлена на воплощение Межгосударственной программы совместных мер борьбы с организованной преступностью, а также иными видами опасных преступлений на территории государств-участников СНГ, на реализацию Концепции взаимодействия государств-участников СНГ по борьбе с преступностью, которая одобрена решением глав государств СНГ 2 апреля 1999г.

Генеральная прокуратура России является одним из инициаторов и активным участником учрежденной в 1996 г. Международной ассоциации прокуроров (МАП), объединяющей органы прокуратуры 37 стран мира, которая ставит своей главной задачей налаживание тесного сотрудничества прокуратур всех государств мирового сообщества.

Кроме многосторонних международных соглашений, прокуратура РФ укрепляет двусторонние связи с отдельными государствами. Особо следует выделить быстро развивающиеся связи между прокуратурами России и

Китайской Народной Республики, результатом которых стало подписание двустороннего соглашения о сотрудничестве, проведение совместного совещания приграничных прокуроров двух стран, подписание протокола о взаимоотношениях между органами прокуратуры России и КНР в приграничной зоне.

Представитель Генеральной прокуратуры РФ участвует в работе Международного Трибунала в Югославии. Усилиями нашей прокуратуры развивается сотрудничество с прокуратурами Финляндии, Швейцарии, Швеции, Кипра, Монголии, Вьетнама, Венгрии и ряда других государств. налажено взаимодействие с прокуратурами Англии, Франции и Германии.

Российские прокуроры всех уровней традиционно принимали активное участие в правотворческой деятельности, способствуя тем самым совершенствованию федерального и регионального законодательства, правовой базы муниципальных образований. Обязанность прокурора участвовать в правотворческой деятельности законодательно закреплена в ст. 1,9 Закона о прокуратуре, что подчеркивает роль прокуратуры в совершенствовании законодательства — фундамента правового государства.

Участвуя в правотворческой деятельности, прокуроры одновременно реализуют возложенную на них функцию правозащиты, обеспечивают верховенство законов. Принятие всеми представительными и исполнительными органами нормативно-правовых актов в строгом соответствии с Конституцией РФ и законами, а именно на это направлена правотворческая деятельность прокурора, предупреждает нарушения прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, способствует повышению авторитета органов представительной и исполнительной власти, что положительно сказывается на укреплении законности и правопорядка.

Прокуроры повседневно, постоянно работая с законодательными, иными нормативными актами, осуществляя надзор за исполнением законов, участвуя в расследовании уголовных дел и в рассмотрении в судах уголовных и гражданских дел, рассматривая жалобы и заявления граждан, анализируя причины неисполнения или ненадлежащего исполнения правовых предписаний, совершая многие другие предусмотренные законом действия, нередко встречаются с фактами несовершенства отдельных законодательных, иных актов, несоответствием их нормативным актам более высокой юридической силы, с противоречивостью правовых предписаний, содержащихся в различных нормативных актах, с пробелами в правовом регулировании и даже разного рода грамматическими погрешностями, нередко искажающими смысл правовых предписаний. Особенно часто с такими фактами прокуроры встречаются в процессе осуществления прокурорского надзора за законностью актов, принимаемых (издаваемых) органами представительной (законодательной) и исполнительной власти субъектов РФ, а также местного самоуправления. Уже это обстоятельство обязывает прокуроров держать названный участок деятельности в поле зрения и систематически проводить проверки законности актов.

Прокуроры в одном случае принимают меры к отмене незаконных актов или их отдельных предписаний либо к приведению их в соответствие с законом, внося протесты или обращаясь с заявлениями в суды; 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.

Формы участия прокуроров в правотворческой деятельности весьма многообразны. Кратко рассмотрим основные из этих форм.

Участие прокурора в подготовке проектов нормативных актов. Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов федерации и муниципальных образований (районов, городов) порою привлекаются по решениям или поручениям представительных (законодательных) органов к подготовке проектов законов и других нормативных актов. Работники Генеральной прокуратуры принимали наряду с другими органами участие в разработке Закона о прокуратуре. Аналогичная работа проводится прокуратурами субъектов федерации и муниципальных образований по просьбе представительных (законодательных) органов.

По просьбам (предложениям) Президента и Правительства РФ, исполнительных органов власти субъектов РФ и муниципального уровня прокуроры участвуют нередко совместно с другими правоохранительными органами, иными органами в разработке отдельных наиболее важных нормативных актов, федеральных и региональных программ, направленных на укрепление законности и правопорядка, борьбу с преступностью, в особенности организованной.

К разработке таких документов и экспертизе проектов актов, как правило, привлекается широкий круг прокурорских работников и следователей. Помимо прокуроров — руководителей прокуратур, эта работа в Генеральной прокуратуре координируется отделом по работе с законопроектами, который непосредственно контактирует с палатами Федерального Собрания, а в республиканских, областных и равных им прокуратурах — прокурорскими работниками, ответственными за поддержание связей с представительными, исполнительными органами. В ряде прокуратур республик и других субъектов федерации по распоряжению прокуроров созданы группы по законодательной работе из числа наиболее опытных и грамотных работников. Создание подобных групп в основном диктуется тем, что многие представительные органы субъектов федерации не обладают достаточным опытом законодательной работы.

В ходе международного сотрудничества Международно-правовое управление Генеральной прокуратуры РФ участвует в разработке соответствующих международно-правовых документов (актов).

Закон не запрещает прокурорам разрабатывать проекты законов, нормативных актов и по собственной инициативе. Сказанное касается и проектов программ, направленных на укрепление законности, правопорядка и борьбу с правонарушениями. Однако при этом прокурорам не должно изменять чувство меры, поскольку прокуратура, в первую очередь орган

надзорный, и поэтому, прокуроры в основном, должны заниматься надзорной деятельностью. Правотворческая деятельность для прокуратуры не главная, хотя и важная по своему значению.

Проведение прокурорами правовой экспертизы проектов законов, иных нормативных актов. В силу сложившейся практики и по взаимной договоренности с прокурорами Государственная Дума Федерального Собрания РФ, представительные (законодательные) органы субъектов Федерации и органы местного самоуправления направляют в органы прокуратуры проекты наиболее важных законов, других актов для изучения и дачи заключения на предмет их соответствия российскому законодательству. Что касается органов исполнительной власти всех уровней, то они также, хотя и реже, направляют проекты нормативных решений и постановлений в органы прокуратуры.

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. Прокуроры имеют возможность предложить более совершенную редакцию отдельных статей акта, внести соответствующие дополнения в виде новых статей или пунктов, указать на неполноту регулирования актом общественных отношений и высказаться о возможных негативных последствиях в случае, если акт будет принят в представленном виде. Более того, прокурор может выразить мнение о невозможности принятия акта ввиду явного несовершенства.

В отдельных случаях прокурор вообще может высказаться о нецелесообразности принятия акта, например, когда общественные отношения в усматриваемой сфере достаточно обстоятельно урегулированы ранее снятым актом или когда принятие акта, в силу противоречия его действующему законодательству, приведет к нарушениям прав и свобод граждан и другим негативным последствиям.

Обычно в изучении проектов нормативных актов и даче заключений по поручению прокурора участвует несколько оперативных работников либо группа по законотворческой работе, если она создана. Генеральная прокуратура помимо прокурорско-следственных работников к этой работе нередко привлекает и профессорско-преподавательский состав НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, а также институтов повышения квалификации. Это позволяет избегать субъективизма в оценке проектов актов и подготавливать более объективные заключения.

В случае необходимости прокуроры с проектами актов могут ознакамливаться непосредственно в органах представительной и исполнительной власти, высказывать свое мнение относительно их законности, а также, в определенной мере, полноты регулирования общественных отношений, грамматической и стилистической отработанности проектов. Прокуроры порою, как по собственной инициативе, так и по просьбе депутатов, иных разработчиков, участвуют вместе с авторами проектов в их'

обсуждении. Нередко депутаты и разработчики проектов актов в процессе законотворческой работы обращаются к прокурорам за консультациями по правовым вопросам. Дача таких консультаций — также одна из форм участия прокурора в правотворческой деятельности, способствующая подготовке и принятию основанных на законодательстве актов.

Участие прокурора в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседаниях представительных и исполнительных органов. Согласно ст. 7 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ, его заместители и по их поручению другие прокуроры, прокуроры субъектов федерации, городов, районов, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях законодательных (представительных) органов, их палат, комитетов и комиссий, а также на заседаниях исполнительных органов, в том числе и при обсуждении проектов законов и подзаконных актов, их принятии. При обсуждении проектов, в особенности нормативных актов, рассчитанных на длительное применение и распространяющих свое действие на всех или на многих граждан, проживающих в границах соответствующей административно-территориальной единицы, прокурор высказывает свои замечания и мнение о законности принимаемого акта.

Если усматриваются какие-либо противоречия действующему законодательству иные дефекты проекта акта, на это обращается внимание представительного органа, президента, главы администрации, губернатора, председателя правительства, называется конкретный закон, напоминается о вредных последствиях, которые могут наступить и объясняется, что в случае принятия акта в таком виде на него будет принесен протест.

Давая правовую оценку проектам актов с точки зрения их соответствия действующему законодательству, внося предложения, направленные на совершенствование проектов актов, прокурор, с одной стороны, предупреждает принятие (издание) правовых актов, противоречащих законам; с другой стороны, способствует принятию более совершенных актов. Участие прокуроров в заседаниях представительных и исполнительных органов позволяет им, кроме того, быть в курсе законотворческой практики, обсуждаемых вопросов, оказывать правовую помощь депутатам. Учитывая это, Генеральный прокурор РФ обязывает прокуроров активно использовать предоставленное им право участия в заседаниях представительных органов, администрации, правительства в целях предупреждения принятия (издания) актов, не соответствующих законам.

Понятно, что прокуроры не имеют возможности присутствовать на всех заседаниях представительных и исполнительных органов при обсуждении проектов актов и их принятии. В случаях, когда имеется приглашение (просьба) руководителей названных органов принять участие в заседании или имеются сведения о возможном принятии акта, противоречащего закону, а также при обсуждении и принятии конституций и уставов субъектов федерации и муниципальных образований и других наиболее важных актов,

прокурорам необходимо принимать участие в заседаниях представительных и исполнительных органов.

Участие прокурора в рассмотрении представительными и исполнительными органами внесенных им протестов на незаконные правовые акты. Закон о прокуратуре (ст. 7) наделил прокуроров, их заместителей и по их поручению других прокуроров правом участия в рассмотрении внесенных ими протестов и представлений органами представительной и исполнительной власти, а также представительными исполнительными органами муниципальных образований. Это право достаточно широко используется прокурорами всех уровней. Прокуроры имеют возможность выступить в обоснование внесения акта прокурорского надзора (реагирования) со ссылками на соответствующие законы, Убедить депутатов и других лиц в незаконности, в частности, принятого ими акта или части его, напомнить о вредных последствиях, которые наступили или могут наступить при исполнении незаконных предписания. Как правило, депутаты и руководители исполнительных органов придерживаются к мнению прокуроров и принимают решения, направленные на устранение несовершенства актов. Эта деятельность прокуроров также, способствует совершенствованию законодательства и, следовательно, укреплению законности и правопорядка.

Внесение прокурорами предложений в органы представительной (законодательной) власти, представительные и исполнительные органы муниципальных образований и в органы, обладающие правом законодательной инициативы, о принятии новых актов, об отмене действующих актов или о внесении в них дополнений и изменений (поправок). К сожалению, Конституция РФ не наделила Генерального прокурора и других прокуроров-руководителей прокуратур правом законодательной инициативы. Однако Закон о прокуратуре (ст. 9) дает право прокурорам вносить предложения в представительные (законодательные) органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, об изменении, отмене или принятии новых законов, иных нормативных актов. Органы, наделенные правом законодательной инициативы, перечислены в ст. 104 Конституции РФ, в соответствующих статьях конституций (уставов) субъектов Федерации.

В зависимости от того, в ведении какого представительного органа находится принятие законов, иных нормативных актов, регулирующих те или иные общественные отношения, прокуроры либо непосредственно выходят с соответствующими законодательными предложениями в представительный орган, либо действуют через вышестоящего прокурора, направляя ему проекты актов или их статей (поправок) и другие материалы. С законодательными предложениями прокуроры обращаются также и в органы, обладающие правом законодательной инициативы.

Прокуроры могли бы более весомо влиять на законотворческий процесс, если бы обладали правом законодательной инициативы. В связи с этим в ст. 104 Конституции РФ следовало бы, на наш взгляд, внести соответствующее дополнение, включив в перечень органов, обладающих правом законодательной инициативы, Генеральную прокуратуру РФ хотя и сейчас

закон позволяет прокурорам активно участвовать в правотворческой деятельности, способствуя тем самым совершенствованию российского законодательства.

В работе по предупреждению правонарушений участвуют многие государственные органы, общественные организации, а также граждане. Деятельность каждого органа либо организации, занимающихся предупреждением правонарушений, отличается в зависимости от возложенных на них задач. Например, для правоохранительных органов одной из основных является профилактическая функция.

Вся многогранная деятельность российских прокуроров и следователей носит ярко выраженный предупредительный характер. Выявляя и устраняя нарушения законов, принимая меры к привлечению к ответственности виновных лиц и совершая иные, предусмотренные законом действия, прокуроры и следователи способствуют тем самым предупреждению правонарушений. Уровень предупредительной работы зависит от того, насколько профессионально прокуроры и следователи выполняют свои обязанности.

В связи со сложной криминогенной обстановкой в стране предупредительно-профилактическая работа следователей и прокуроров в первую очередь должна быть направлена на предупреждение преступлений. Предупреждение преступности — одна из программных задач государства. Предупреждение преступлений заключается в воздействии, во-первых, на причины и условия, определяющие преступность в целом в стране, во-вторых, на причины и условия, способствующие совершению отдельных видов преступлений.

В криминологической литературе по уровню предупреждения преступности различаются общесоциальные и специально-криминологические меры.

К общесоциальным мерам предупреждения относится комплекс экономических, социальных и культурно-воспитательных преобразований. К специально-криминологическим — меры, специально направленные на выявление, устранение или нейтрализацию негативных обстоятельств, обуславливающих совершение преступлений. Предупредительная деятельность следователя — одно из важных направлений социально-криминологического предупреждения преступности. Задачи предупредительной деятельности следователя определены уголовно-процессуальным законодательством, которое, в частности, устанавливает при производстве по уголовному делу выявлять обстоятельства, способствующие совершению преступления и представления о принятии мер по их устранению.