

8. Ашурбеков, Т. Противодействие прокуратуры коррупционным проявлениям как угрозе национальной безопасности / Т. Ашурбеков // Уголовное право. – 2006. – № 4. – С. 111–115.
9. Конюк, А.В. Прокуратура как субъект обеспечения национальной безопасности / А. В. Конюк // Проблемы управления. – 2014. – № 2(51). – С. 117–125.
10. Лисниченко, Д.А. Координирующая функция прокуратуры / Д.А. Лисниченко // Современное право. – 2006. – № 6. – С. 52–54.
11. Рябцев, В.П. Прокурорский надзор : курс лекций / В.П. Рябцев. – М., 2006. – 391 с.
12. Сенько, А.С. Теоретические аспекты координирующей функции прокуратуры / А.С. Сенько // Право и демократия : сб. науч. тр. / БГУ ; редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2009. – Вып. 20 – С. 249–263.

УДК 342.3

## РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

*Е.В. ПИСКУНОВИЧ*

*(Представлено: канд. юрид. наук Е.Н. ЯРМОЦ)*

*Рассматривается такое направление работы органов прокуратуры, как участие в нормотворческой деятельности. Исследуются формы участия прокуроров в правотворческом процессе. Обосновывается целесообразность и необходимость расширения полномочий прокуратуры, в частности Генерального прокурора Республики Беларусь, предоставив им право законодательной инициативы.*

Статьей 6 Конституции Республики Беларусь государственная власть в Республике Беларусь разделена на законодательную, исполнительную и судебную [1]. Как известно, прокуратура, являясь единой и централизованной системой органов, осуществляет в государстве надзор за точным и единообразным исполнением законодательства Республики Беларусь, не относится ни к одной из ветвей, но имеет функциональное отношение к каждой из них, являясь своеобразным механизмом в системе сдержек и противовесов.

Органы каждой из ветвей власти в той или иной мере осуществляют нормотворческую деятельность, предоставленную им законом. Зачастую реализация этих полномочий может приводить к принятию органами власти всех уровней правовых актов, не соответствующих закону, выходящих за его рамки, последствием чего может явиться нарушение прав и законных интересов граждан, государственных и общественных интересов, снижение авторитета государственных органов, что повлечет за собой дестабилизацию устоявшегося порядка во многих сферах общественной жизни. Нельзя сказать, что данные нарушения вызваны правовой неграмотностью. Интенсивное обновление законодательства, связанное с реформированием системы правоохранительных органов, выделением приоритетных направлений государственной политики, неизбежно. Поэтому в настоящее время возникла острая необходимость расширения сложившихся форм сотрудничества органов прокуратуры с законодательными и исполнительными органами власти, органами местного самоуправления в сфере нормотворчества, что приведет к повышению качества принимаемых законов и иных нормативных правовых актов.

Таким образом, рассмотрим нормотворческую функцию прокуратуры Республики Беларусь.

Осуществление любой функции всегда преследует определенные цели и задачи. Обозначим некоторые из них. Так, целями участия прокуроров в правотворческой деятельности являются: защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение верховенства закона; способствование формированию единого правового пространства на территории страны и совершенствование законодательства; обеспечение согласованности юридических предписаний органов публичной власти; повышение уровня работы по систематизации законодательства; снижение влияния бюрократических интересов, противоречащих потребностям населения; исключение из нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов [4, с. 49].

Осуществление поставленных целей достигается посредством решения определенных задач и выполнения конкретных действий, а именно полномочий органами прокуратуры, выраженных в определенной форме.

В научной литературе выделяются формы участия прокуроров в правотворческой деятельности. Под формой участия прокуроров в правотворческой деятельности следует понимать внешнее выражение неоднократно повторяющихся действий, содержанием которых является осуществление прокурорами своих полномочий по совершенствованию нормативно-правовой базы в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, сохраняемых законом интересов общества и государства [6, с. 52].

В статье 8 проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам совершенствования системы органов прокуратуры», при-

нятом в первом чтении 13 мая 2015 года Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь, устанавливаются формы участия Генеральной прокуратуры Республики Беларусь в нормотворческой деятельности и совершенствовании законодательства. Согласно указанному проекту статья 13 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» должна быть изложена в новой редакции.

В результате анализа и сравнения статьи 13 Закона Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» от 08.05.2007 г. и ее редакции, предлагаемой проектом Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам совершенствования системы органов прокуратуры», можно выделить следующие формы участия прокуратуры, в частности Генеральной прокуратуры, в нормотворческой деятельности и совершенствовании практики применения законодательства [2; 3]:

– издание приказов и распоряжений по вопросам и в порядке, предусмотренном законодательством Республики Беларусь;

– принятие совместных нормативных правовых актов с министерствами, иными республиканскими органами государственного управления и другими нормотворческими органами в форме постановлений. Совместные ненормативные правовые акты Генерального прокурора Республики Беларусь и руководителей других нормотворческих органов могут издаваться в форме приказов;

– право вносить на рассмотрение Пленума Верховного Суда Республики Беларусь предложения о даче судам разъяснений по вопросам применения законодательства, возникающим при рассмотрении дел и исполнении судебных решений;

– принятие участие в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов [3].

Генеральный прокурор Республики Беларусь, его заместители, нижестоящие прокуроры территориальных и специализированных прокуратур и их заместители при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в нормотворческий орган (должностному лицу) предложения об изменении, дополнении, отмене, принятии (издании), толковании или о признании утратившими силу нормативных правовых актов [3].

Заметим, что текст рассматриваемой статьи Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» от 08.05.2007 г. не предполагал появившегося положения о возможности принятия совместных нормативных правовых актов с министерствами, иными республиканскими органами государственного управления и другими нормотворческими органами в форме постановлений [2].

Не следует забывать и о том, что одной из форм участия органов прокуратуры в нормотворческой деятельности является криминологические экспертизы проектов законов, нормативных правовых актов, которые проводит ГУ «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь».

Показателем эффективности любой деятельности являются статистические данные. Так, на официальном сайте Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, представлены такие сведения:

В 2012 году подготовлено 388 заключений криминологической экспертизы, из них: отрицательных – 22; выявленные риски устранены в рабочем порядке – 60. В 2013 году подготовлено 409 заключений криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов, из них отрицательных – 33. Выявленные риски устранены в рабочем порядке в 80 актах. В 2014 году проведена криминологическая экспертиза 811 проектов нормативных правовых актов. По состоянию на 31 декабря 2014 года подготовлено 709 заключений криминологической экспертизы, в том числе 36 отрицательных. По 89 актам высказаны замечания и предложения, устраненные разработчиками в рабочем порядке. Разработчикам возвращено 98 актов, не подлежащих криминологической экспертизе. По 4 актам на конец отчетного периода продолжалось экспертное производство [8].

Таким образом, можно говорить о действенности данной формы нормотворческой деятельности, поскольку статистические данные указывают на наличие рисков, выявление и исправление нарушенных ошибок.

Отвлекаясь от установленных законодательно форм участия прокуратуры в нормотворческой деятельности, теоретически можно выделить следующие формы участия прокуратуры в нормотворческой деятельности, которые будут объединять в себя законодательно установленные возможности участия в правотворчестве:

– проектная работа, которая заключается в принятии участия в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов. Также в данную группу можно отнести полномочия по принятию совместных нормативных правовых актов с министерствами, иными республиканскими органами государственного управления и другими нормотворческими органами в форме постановлений;

– коррекционная работа, которая заключается в правомочиях Генерального прокурора Республики Беларусь, его заместителей, нижестоящих прокуроров территориальных и специализированных прокуратур и их заместителей при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости со-

вершенствования действующих нормативных правовых актов в установленном порядке вносить в нормотворческий орган (должностному лицу) предложения об изменении, дополнении, отмене, принятии (издании), толковании или о признании утратившими силу нормативных правовых актов. В данном случае данная форма осуществления нормотворческой функции является своеобразным продолжением надзорной деятельности, как основной и специфической деятельности органов прокуратуры;

– экспертно-аналитическая работа предполагает криминологическую экспертизу проектов нормативных правовых актов, которая предоставлена ГУ «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь».

Нельзя оставить без внимания вопрос, часто поднимаемый в юридической литературе [4; 5], касающийся наделяния Генеральной прокуратуры правом законодательной инициативы.

Как известно, статья 99 Конституции Республики Беларусь предоставляет данное право Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек [1].

Участие Генеральной прокуратуры в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов, а также полномочия по принятию совместных нормативных правовых актов с министерствами, иными республиканскими органами государственного управления и другими нормотворческими органами в форме постановлений полагается недостаточным для органа, осуществляющего на территории государства надзор за исполнением законодательства. Полагаем, что более весомо органы прокуратуры могли влиять на законотворческий процесс, если бы обладали правом законодательной инициативы [4, с. 56], и в случае закрепления в Конституции Республики Беларусь права на законодательную инициативу Генерального прокурора, исходящие от него акты могли бы быть обоснованы готовившими их работниками прокуратуры, знакомыми с правовыми реалиями [7, с. 5].

Таким образом, представляется возможным:

– рассмотрение нормотворческой функции в качестве самостоятельной функции органов прокуратуры, в большей степени как функции Генеральной прокуратуры, имеющей свои цели и способы реализации;

– на основании предоставленных Генеральной прокуратуре полномочий выделение проектной, коррекционной и экспертно-аналитической форм участия прокуратуры в нормотворческой деятельности и совершенствовании практики применения законодательства;

– наделение Генерального прокурора Республики Беларусь правом законодательной инициативы, как инструментом большего влияния на законотворческий процесс.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 10-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 62 с.
2. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2007 г., № 220 – 3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 10. 07. 2012 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «Юр-Спектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
3. О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам совершенствования системы органов прокуратуры [Электронный ресурс] : проект Закона Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.gov.by/>. – Дата доступа: 22.05.2015.
4. Бабаев, С.Н. Участие прокурора в реализации правотворческой функции / С.Н. Бабаев // Вестн. ВГУ. Сер. Право. – 2014. – № 3. – С. 47–58.
5. Еремина, Н.В. Самостоятельность прокуратуры в условиях принципа разделения властей / Н.В. Еремина // Право и политика. – 2008. – № 10. – С. 2360–2365.
6. Жидких, А.А. Правотворчество. Законность. Прокуратура / А.А. Жидких. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 176 с.
7. Зубков, Е.Ю. К вопросу о необходимости расширения правотворческих полномочий органов прокуратуры / Е.Ю. Зубков // Наука. Общество. Государство. – 2014. – № 2 (6). – С. 1–7.
8. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.gov.by/>. – Дата доступа: 20.09.2015.

УДК 342

### ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ ЛОКАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

**В.А. БАТТ**

*(Представлено: канд. юрид. наук, доц. А.Н. ПУГАЧЁВ)*

*Изучены механизмы инициатив граждан по проведению местных референдумов как в Республике Беларусь, так и в иностранных государствах. Исходя из результатов этого анализа, показано, что препятствует внедрению данного института на практике в нашем государстве.*