

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПРОКУРОР РФ КАК СУБЪЕКТ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Авторы: Гаврильев Александр Андреевич (Северо-восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова)

Аннотация: В данной статье рассматривается вопрос о наделении правом законодательной инициативы Генерального прокурора РФ, а также реализация им правотворческих функции, закрепленными в Федеральном законе от 17.01.1992 года «О прокуратуре Российской Федерации. Как показывает практика, благодаря участию прокуроров в правотворческой деятельности, активно обеспечиваются реализация прав и свобод человека и гражданина, гарантируется их защита прав и законных интересов. Рассматриваются некоторые аспекты участия органов прокуратуры РФ в правотворчестве. Представляется необходимость расширить полномочия прокуроров субъектов в части дачи им права законодательной инициативы. В силу конституционно-правового статуса прокуратуры РФ обосновывается вопрос о необязательности согласования законопроектов органов прокуратуры с субъектами законодательной инициативы указанные в 104 статье Конституции РФ. Доказано, что в случае закрепления в Конституции РФ право на законодательную инициативу Генерального прокурора РФ, исходящие от него акты могут быть обоснованы подготовившими их работниками прокуратуры, знакомыми с правовыми реалиями и поскольку прокуратура, как никакой другой орган государства, осведомлена о состоянии законности, возможных законодательных пробелах и упущениях, и о реальном действии законов в стране, их соответствии жизненным потребностям.

Ключевые слова: прокуратура РФ, право законодательной инициативы, прокурорский надзор, правотворчество, генеральный прокурор

Состояние действующего российского законодательства характеризуется как позитивными, так и негативными тенденциями. Среди многих ученых-конституционалистов, а также законодателями уже давно рассматривается вопрос об отсутствии законодательной инициативы у Генерального прокурора РФ и органов прокуратуры в целом. Если обратиться к зарубежной практике, то прокуратура занимает разнообразное место в системе разделения властей – она относится либо же к исполнительной, либо к судебной. Из этого видно что к примеру в Соединенных Штатах и Германии определено правовое положение и место прокуратуры в системе органов государственной власти. Но в Российской Федерации она не относится ни к одной из ветвей. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что прокуратура РФ занимает важное и особое место в системе разделения властей, и ее скорее относят к прокурорской или контрольно-надзорной ветви власти, и обладает особыми функциями и компетенцией, обеспечивающие правильное функционирование системы сдержек и противовесов^[1].

Согласно статье 94 Конституции РФ, законодательную деятельность осуществляет Федеральное собрание^[2]. Прокуратура не входит в законодательную ветвь власти. И поэтому главным участником законодательного процесса можно назвать Федеральное собрание, потому как только оно вправе принимать

федеральные конституционные и федеральные законы, которые имеют высшую юридическую силу и прямое их действие на всей территории Российской Федерации. В прокурорской практике нередко можно встретить такие случаи, когда от палат Федерального собрания поступают ряд предложений, проектов, которые передаются в надзорные подразделения Генеральной прокуратуры РФ на правовой анализ и доработку. Согласно статье 12 Федерального закона «О прокуратуре РФ», Генеральной прокурор выступает перед палатами Федерального собрания с докладом о состоянии законности и правопорядка и о проделанной работе по их укреплению, анализирует действующее законодательство, предлагая меры, направленные на улучшение регулирования надзорных и поднадзорных правоотношений, и анализируют доклад с целью подготовки предложений по совершенствованию и изменению законодательства.

Однако статья 104 Конституция РФ не относит в качестве субъекта законодательной инициативы Генерального прокурора РФ, но вместе с этим наделяет этим правом Конституционный и Верховный суд по вопросам их ведения. Право законодательной инициативы Конституционного и Верховного суда на основе обобщения судебной практики, а также практики применения судами нормативно-правовых актов позволяет вносить предложения по изменению и совершенствованию законодательства. На сегодняшний день, постановления высших судов, практики расценивают это как общеобязательные нормы, как источник права. И в этом случае право законодательной инициативы у Конституционного и Верховного Суда является верным и правильным решением.

Прокуратура в Российской Федерации представляет собой единую централизованную систему органов, осуществляющих наряду с другими функциями, прежде всего надзор за исполнением законов, действующих на территории РФ.^[3] Надзор за исполнением законов составляет ведущую отрасль прокурорского надзора, так как гарантирует соблюдение Конституции РФ и законов, вместе с тем с его помощью реализуется наиболее широкий круг полномочий по обеспечению и укреплению законности и правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина^[4]. Согласно Федеральному закону «О прокуратуре РФ» прокуроры, реализуя свои полномочия и выявляя потребности в правовом регулировании общественных отношений или определенные пробелы, а иногда и коллизии в законодательстве, имеют право вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативой предложения об изменении, дополнении или отмене законов и иных нормативно-правовых актов^[5].

Анализ Федерального закона дает четкую возможность констатировать, что участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности осуществляется посредством трех форм: в форме внесения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов; в форме проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; в форме издания подзаконных нормативных правовых актов.

К слову, в Приказе Генпрокуратуры России от 24.11.2008 N 243 "Об участии

органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления", дается четкое указание о том, что прокурорам субъектов РФ следует обеспечить эффективное участие органов прокуратуры в законотворческой деятельности, а также активнее использовать право законодательной инициативы для внесения в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации предложений об изменении и о дополнении регионального законодательства по актуальным направлениям борьбы с преступностью, обеспечения законности, защиты прав и законных интересов граждан[6].

Наделение Генерального прокурора РФ, прокуратур субъектов, районов и городов правом законодательной инициативы поспособствовало бы решению многих проблем. Часто законодательство не успевает за изменением самих общественных отношений, а также их форм организации и видов, на практике возникают пробелы в законодательстве, которые своевременное вмешательство органов прокуратуры могло бы решить. Например, в Республике Саха (Якутии) согласно Информации о состоянии законности и правопорядка по итогам 2016 года, в связи с бездействием по исполнению федеральных законов, их неверным толкованием и другим причинам оспорено 1176 муниципальных (АППГ — 1075) нормативных актов. Количество приведенных в соответствие с федеральным законодательством муниципальных актов по требованиям прокуроров свидетельствует о наличии серьезных недостатков на стадии их разработки и принятия. Конструктивному взаимодействию органов прокуратуры и местного самоуправления препятствуют факты неисполнения главами муниципальных образований обязанностей по направлению текстов нормативных актов для включения в регистр, размещению обязательной информации и документов на официальных сайтах. Кроме того, проведенный прокуратурой республики анализ показал, что причиной высокого количества ежегодно выявляемых незаконных актов является отсутствие у прокурора республики Саха (Якутия) права законодательной инициативы, а также факты неполноты и ненадлежащего осуществления повторной юридической экспертизы нормативных правовых актов отделом законодательства субъектов Российской Федерации, федерального регистра и регистрации уставов муниципальных образований по Республике Саха (Якутия) Управления, Министерства Юстиции РФ по Дальневосточному федеральному округу[7].

Стоит отметить, что в соответствии со статьей 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» конституцией субъекта право законодательной инициативы может быть предоставлено иным субъектам. В настоящее время в целом ряде субъектов право законодательной инициативы представляют прокурорам субъектов, районов и городов. Это право предоставлено например в Свердловской, Новгородской, Магаданской областях; республика Бурятия. В каждом субъекте по-разному реализуют данную норму. В отдельных регионах это право представляется органам прокуратуры областного уровня, в других же напрямую руководителям этих прокуратур. Тем не менее, следует признать, что существует необходимость единства реализации данной нормы, а также внесение изменения в Федеральный закон[8], где надлежит указать наряду с уже перечисленными

субъектами и органы прокуратуры.

Стоит обратить также внимание на то, что до принятия в 1993 году Конституции Генеральный прокурор СССР обладал законодательной инициативой. В соответствии со ст. 165 Конституции СССР 1977 г. Генеральный прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР, был ответствен перед ним, а в период между сессиями Верховного Совета – перед Президиумом Верховного Совета СССР. Статья 113 Конституции предоставляла также Генеральному прокурору СССР право законодательной инициативы в Верховном Совете[\[9\]](#).

Законодательная инициатива - прежде всего, является обязательной и начальной стадией законодательного процесса и Генеральный прокурор, по-моему мнению, не должен находиться в стороне от законотворчества. Некоторые авторы склоняются к тому, чтобы вернуть Генеральному прокурору конституционное право законодательной инициативы, максимально упростить процедуру взаимодействия с законодательными органами. Наличие у него такого права порождало бы обязанность законодательных органов рассмотреть и обсудить вопрос о принятии законопроекта или предлагаемых изменений в законодательстве.

Таким образом, в сфере правотворчества усилия прокуроров сосредоточены на предупреждении нарушений уже на этапе разработки и принятия нормативных положений. Данное введение поспособствует своевременному повышению качества российского законодательства РФ в целом, существенно снизит нагрузку на надзорные ведомства, как самой прокуратуры, так и иных контрольно-надзорных органов, предупреждающие деятельность прокуроров, связанную с поступлением в суд протестов и заявлений о признании незаконными нормативно-правовые акты[\[10\]](#).

Во многом это происходит благодаря принятию Положения «Об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации». В нём устанавливаются постулаты, на основе которых организуется работа в рассматриваемой сфере. Особое внимание в данном нормативном акте уделено процессу подготовки законопроектов[\[11\]](#).

Органами прокуратуры проводится огромная работа по предотвращению принятия незаконных нормативных актов на всех уровнях. Так за 2017 год внесено около 400тыс протестов[\[12\]](#). Большая часть выявляемых актов относится к правотворчеству органов местного самоуправления. И тем не менее, этот факт не умаляет значимости проводимых прокурорами мероприятий на уровне правотворчества государственных органов.

В связи с вышеперечисленными факторами очевидно, что требуется дальнейшее развитие и расширение полномочий прокуратуры в сфере правотворчества. На сегодняшний день Конституция РФ в ч. 1 ст. 104 к субъектам законодательной инициативы относит Президента РФ, Совет Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, Конституционный Суд и Верховный Суд. Исходя из вышеперечисленных аргументов, представляется необходимым поставить

вопрос о включении Генерального прокурора РФ в данный список. Сотрудниками правового управления Генеральной прокуратуры РФ, осуществляющими надзор за применением норм права и их реализацией в реальной действительности, накоплен значительный опыт в подготовке законопроектов. Данная деятельность выступает основным элементом государственного механизма правотворчества.

В Российской Федерации нет органа, применяющего законы и иные подзаконные акты в столь значительном объеме. Соответственно, можно утверждать, что в случае закрепления в Конституции РФ права на законодательную инициативу Генерального прокурора РФ, исходящие от него акты могут быть обоснованы готовившими их работниками прокуратуры, и более знакомыми с правовыми реалиями.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ, принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // "Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 29.12.2022) "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) // "Собрание законодательства РФ", 20.11.1995, N 47, ст. 4472,
3. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов // "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005,
4. Постановление СФ ФС РФ от 26.05.2010 N 199-СФ "О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ", 31.05.2010, N 22, ст. 2716
5. Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 N 144 (ред. от 11.08.2020) "О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления" (вместе с "Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации") // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – <http://genproc.gov.ru/stat/data/80780/>
6. Приказ Генпрокуратуры России от 24.11.2008 N 243 "Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления" // "Законность", N 4, 2009.
7. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // "Ведомости ВС СССР", 1977, N 41, ст. 617
8. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: Учебное пособие. В 2-х т. Т. 1. // С.А. Авакьян. - 5-е изд., пере-раб. и доп. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2017. – 864 с
9. Кехлеров С. Г., Капинус О. С. Настольная книга прокурора. В 2 ч. Ч. 1 // под общ. ред.

С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2017. — 429 с.

10. Сухарева А. Я. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А. Я. Сухарева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. — 480 с.

11. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ // URL:<https://genproc.gov.ru>

12. Официальный сайт Прокуратуры Республики Саха (Якутия) // URL:
<http://proksakha.ru/prokuratura-razyasnyaet/informaciya-o-sostoyanii-zakonnosti-pravoporyadka-obespecheniya-osnovnykh-garantij-i-socialnykh-prav-grazhdan-v-respublike-sakha-yakutiya-po-itogam-2016-goda/>

[1]Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: Учебное пособие. В 2-х т. Т. 1. // С.А. Авакьян. - 5-е изд., пере-раб. и доп. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2017. - 864 с

[2]Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

[3]Кехлеров С. Г., Капинус О. С. Настольная книга прокурора. В 2 ч. Ч. 1 // под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2017. — 429 с.

[4]Сухарева А. Я. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А. Я. Сухарева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. — 480 с.

[5]Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 31.12.2017) "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) // "Собрание законодательства РФ", 20.11.1995, N 47, ст. 4472,

[6]Приказ Генпрокуратуры России от 24.11.2008 N 243 "Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления" // "Законность", N 4, 2009.

[7]Официальный сайт Прокуратуры Республики Саха (Якутия) // URL:
<http://proksakha.ru/prokuratura-razyasnyaet/informaciya-o-sostoyanii-zakonnosti-pravoporyadka-obespecheniya-osnovnykh-garantij-i-socialnykh-prav-grazhdan-v-respublike-sakha-yakutiya-po-itogam-2016-goda/>

[8]Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005,

[9] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // "Ведомости ВС СССР", 1977, N 41, ст. 617

[10] Постановление СФ ФС РФ от 26.05.2010 N 199-СФ "О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ", 31.05.2010, N 22, ст. 2716

[11] Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 N 144 (ред. от 06.02.2013) "О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления" (вместе с "Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации") // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – <http://genproc.gov.ru/stat/data/80780/>

[12] Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ // URL:<https://genproc.gov.ru>