

DOI: 10.37005/2687-0231-2020-0-2-55-60

УДК 34.07

А. А. Шишков, Н. Ю. Фарафонова

К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора

Аннотация:

В статье рассматривается проблема участия прокуроров в законотворческой деятельности. Субъекты права законодательной инициативы в РФ обладают полномочиями по сопровождению законопроекта на всех этапах законотворческого процесса. Предлагается внести изменения в действующее российское законодательство, закрепив право законодательной инициативы прокуроров субъектов в Конституции и действующем Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, право законодательной инициативы, законопроект, законотворческая деятельность

Об авторах: Шишков Андрей Альбертович, кандидат юридических наук, доцент, Государственный университет «Дубна», доцент кафедры уголовного процесса факультета социальных и гуманитарных наук; эл. почта: aashishkov@yandex.ru

Фарафонова Наталья Юрьевна, Государственный университет «Дубна», магистрант кафедры уголовного процесса факультета социальных и гуманитарных наук; эл. почта: natusik-farafonova@mail.ru

Законотворческий процесс – важная и неотъемлемая часть правотворческой деятельности государства. В России он состоит из нескольких стадий и начинается с права законодательной инициативы, то есть права определенных органов и должностных лиц ставить вопрос о принятии законов и вносить законопроекты на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Такому праву корреспондирует обязанность законодательного органа по рассмотрению поступивших законопроектов.

В процессе становления и развития российской прокуратуры (начиная с момента создания прокуратуры Петром I в 1722 г. и до настоящего времени) прокуроры, как правило, принимали участие в законотворческой деятельности. Полномочия прокуроров подвергались изменениям в зависимости от роли и статуса органов прокуратуры в

государственном механизме на том или ином этапе развития российской государственности [10, с. 30-31].

В дореволюционный период (с 1722 г. по 1917 г.) прокурорские работники принимали участие в законотворческой деятельности через соответствующие полномочия Генерал-прокурора. После судебной реформы 1864 г. статус прокуратуры претерпел серьезные изменения: из органа надзорного типа прокуратура преобразовалась в орган уголовного преследования, но при этом в обязанности прокуроров входило консультирование государственных органов и должностных лиц по правовым вопросам [10, с. 20-23].

В результате Октябрьской революции прокуратура была упразднена, поскольку в соответствии с марксистской теорией данный орган считался буржуазным, препятствующим установлению демократии. Это негативно отразилось на состоянии законности в государстве, и поэтому в 1922 г. была учреждена Государственная прокуратура в составе Народного комиссариата юстиции. Позднее в Положении о прокуратуре СССР 1933 г. [11] было указано, что прокурор Союза ССР участвует с совещательным голосом в заседаниях президиума Центрального исполнительного комитета Союза ССР, Совета народных комиссаров Союза ССР, Совета труда и обороны и Комиссии Исполнения при СНК Союза ССР и имеет право законодательной инициативы. Право законодательной инициативы прокурора СССР было закреплено в Конституции СССР 1936 г. [11].

Конституция СССР 1977 г. [11] сохранила за Генеральным прокурором СССР право законодательной инициативы в Верховном Совете СССР.

Закон «О прокуратуре СССР» 1979 г. [11] вслед за Конституцией СССР отразил право законодательной инициативы, принадлежащее Генеральному прокурору СССР. В соответствии с конституциями союзных республик и конституциями автономных республик прокурорам союзных и автономных республик принадлежало право законодательной инициативы соответственно в Верховных Советах союзных и Верховных Советах автономных республик.

В 1992 г. был принят новый Закон «О прокуратуре Российской Федерации» [11], в первоначальной редакции которого за Генеральным прокурором сохранялось право законодательной инициативы. В соответствии со ст. 8 Генеральному прокурору РФ, прокурору республики в составе РФ принадлежало право законодательной инициативы в пределах своей компетенции.

Однако с принятием Конституции РФ 1993 г. [11] Генеральный прокурор был лишен такого права. В соответствии с положениями новой Конституции Российское государство было признано правовым, и поэтому статус прокуратуры подвергся некоторым изменениям. Ст. 9 действующей редакции Закона «О прокуратуре Российской Федерации» содержит следующую норму: прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов 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 законов и иных нормативных правовых актов.

В научной литературе высказываются неоднозначные мнения по поводу данной нормы. Так, например, Д.В. Иванюшко [11, с. 157], С.Х. Джиоев [3, с. 42], М.С. Шалумов, Н.Э. Шалумова [3, с. 130] и ряд других ученых в своих работах указывают на необходимость предоставления Генеральному прокурору РФ права законодательной инициативы, закрепления аналогичного права иных прокуроров в действующем Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Это обусловлено тем, что прокурорские работники наиболее осведомлены о состоянии законности в государстве, о наличии пробелов или иных недостатков действующего законодательства. Именно прокурорам известно о том, какие нормативные правовые акты действительно работают в настоящее время, а какие утратили свою актуальность и поэтому нуждаются в преобразовании.

Д.В. Иванюшко в своей работе обращает внимание на то, что «если праву прокурора обращаться с правотворческим предложением не корреспондирует обязанность соответствующих органов эти предложения рассмотреть, то совершенно обоснованно можно заявить о декларативном характере ст. 9 Закона о прокуратуре» [2, с. 158]. Подобные обращения должны рассматриваться, но в общем порядке. Таким образом, реализация функции участия Генерального прокурора в правотворческой деятельности существенно затруднена.

Важно, что субъекты права законодательной инициативы обладают полномочиями по сопровождению законопроекта на всех этапах законотворческого процесса. Следовательно, Генеральный прокурор РФ при выполнении законотворческой функции не уполномочен вносить изменения в законопроекты. Справедливо отмечает О.А. Фомичева, что «при реализации законодательной инициативы, где автор-субъект и субъект реализации

не совпадают, существует риск несоблюдения общей концепции автора законопроекта или части законотворческих предложений» [3, с. 52].

В конце 90-х гг. XX в. предпринимались попытки вернуть Генеральному прокурору РФ право законодательной инициативы: 20 ноября 1998 г. был зарегистрирован и внесен законопроект № 98094934-2 «О поправках к статьям 104 и 125 Конституции РФ о наделении Генерального прокурора правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд и об изменении наименования главы 7 Конституции РФ», который был отклонен Государственной Думой [3].

Ряд субъектов РФ в своих конституциях (уставах) предоставляет прокурорам право законодательной инициативы на основании п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3]. Такому праву корреспондирует обязанность законодательного (представительного) органа субъекта по рассмотрению внесенного законопроекта.

Пунктом 1.1 Приказа Генпрокуратуры России от 24.11.2008 № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» [3] рекомендуется прокурорам в субъектах РФ, где прокуратура не обладает правом законодательной (нормотворческой) инициативы, ставить вопрос о предоставлении прокурорам такого права конституциями (уставами) субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Таким образом, прокуратура реализует свою законотворческую функцию преимущественно на уровне субъектов РФ.

Однако, в соответствии с ч. 1 ст. 129 Конституции РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом, в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции прокуратура относится к ведению РФ. Все вопросы деятельности прокуратуры должны единообразно разрешаться на уровне РФ, а не зависеть от законодательства субъектов. Поэтому, на наш взгляд, необходимо закрепить право законодательной инициативы прокуроров субъектов в Конституции и действующем Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

Таким образом, в целях повышения эффективности осуществления прокурорского надзора предлагаем изложить статью 9 «Участие в правотворческой деятельности» Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в следующей редакции: «Генеральному прокурору Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской

Федерации, прокурорам городов, районов и приравненных к ним прокурорам, иным прокурорам принадлежит право законодательной инициативы в пределах своей компетенции».

Соответствующие изменения целесообразно внести в статью 104 Конституции РФ, в конституции (уставы) субъектов РФ, уставы муниципальных образований, в иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы деятельности российской прокуратуры.

Библиографический список:

1. Джиоев С.Х. Некоторые направления совершенствования законодательной регламентации правотворческой деятельности прокуроров // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 8. С. 40-46.
2. Иванюшко Д.В. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 2. С. 157-160.
3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 06.12.1936. № 283.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 61.
5. 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 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
6. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 26.07.2019) // Российская газета. 18.02.1992. № 39.
7. О прокуратуре СССР: Закон СССР от 30.11.1979 N 1162-X // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 16.10.2019) // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.
9. Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления: Приказ Генпрокуратуры России от 24.11.2008 N 243 (ред. от 15.03.2018).
10. Паштов Д.Р. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Паштов Джамал Русланович. М., 2014.
11. Положение о прокуратуре Союза ССР: Постановление ЦИК СССР N 84, СНК СССР N 2621 от 17.12.1933 // СЗ СССР. 1934. № 1. Ст. 26.
12. Система обеспечения законодательной деятельности / Объекты законотворчества / Законопроект № 98094934-2 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/98094934-2> (дата обращения: 14.10.2019).

13. Фомичева О.А. Прокуратура как субъект права законодательной инициативы в законотворческой деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 10. С. 50-55.
14. Шалумов М.С., Шалумова Н.Э. Участие в правотворческой деятельности как функция современной российской прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 126-132.

Shishkov A.A., Farafonova N.Yu. **To the question of the right of legislative initiative of the prosecutor**

This article discusses the problem of the participation of prosecutors in lawmaking activity, it is proposed to amend the current Russian legislation, giving prosecutors the right of legislative initiative.

Keywords: prosecutor's office, prosecutor, right of legislative initiative, draft law, lawmaking activity