

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

УДК 340.1

Д.В. ИВАНЮШКО,

аспирант, преподаватель

*Магаданский филиал Московской государственной юридической академии
им. О.Е. Кутафина*

К ВОПРОСУ О ПРАВЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ПРОКУРОРА

В статье обосновывается необходимость возвращения Генеральному прокурору РФ права законодательной инициативы; объясняется, что ни один из субъектов права законодательной инициативы не способен заменить прокуратуру. Обращается внимание на противоречие федерального и регионального законодательств в ряде субъектов РФ в части наделения прокуроров правом законодательной инициативы.

Ключевые слова: Прокуратура; Парламент РФ; законодательный процесс; законодательная инициатива; правотворческое предложение.

Являясь важнейшими элементами системы сдержек и противовесов, прокуратура и парламент обладают необходимым набором средств, позволяющих не только удерживать друг друга от произвола, но вести взаимовыгодное сотрудничество. При этом наибольший интерес представляет область правотворчества, поскольку прокуратура, как никакой другой орган государства, осведомлена о состоянии законности, возможных законодательных пробелах и упущениях, о реальном действии законов в стране, их соответствии жизненным потребностям. Прокуратура является одним из наиболее компетентных органов, оказывающих влияние на правотворческий процесс. Правовые основы правотворческой деятельности прокуратуры и общие ориентиры участия прокурора в правотворчестве определены в ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992, приказе Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», приказе Генерального прокурора от 19.04.2004 № 9 «О систематизации законодательства в органах прокуратуры», «Об организации проку-

рорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» от 07.12.2007 № 195, Положении о правовом управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.02.2007 и других нормативных правовых актах.

Следует заметить, что до принятия Конституции 1993 г. прокуратура являлась подконтрольным органом законодательной ветви власти. 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.

С момента принятия Конституции 1993 г. законодательная власть в нашей стране представлена Федеральным Собранием. Изменились также и правовые основы взаимоотношений прокуратуры с органами законодательной власти. Новая конституция прямо не указывает на подконтрольность прокуратуры парламенту, устанавливая, что прокуратура является единой централизованной системой с подчинением нижестоящих проку-

ровов вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Кроме того, действующая конституция не относит Генерального прокурора к числу субъектов законодательной инициативы, перечень которых дан в ст. 104 Конституции РФ. Вместе с тем, как бы компенсируя отсутствие у Генерального прокурора этого права, ст. 9 ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации» наделяет прокурора правом обратиться с правотворческим предложением к законодательному или иному органу, обладающему правом законодательной инициативы. Действительно ли правотворческое предложение может заменить право законодательной инициативы и способно оказывать столь же эффективное воздействие на законодательный процесс? Думается все же, что нет, и прежде всего потому, что правовые последствия законодательной инициативы и правотворческого предложения прокурора различны. Законодательная инициатива – это право определенных в конституции органов и должностных лиц вносить в законодательный орган законопроекты или предложения об изменении или отмене уже существующих законов, влекущее обязанность законодательного органа рассмотреть этот законопроект. Что же касается правотворческого предложения, то, по мнению О.А. Галустьяна, такому праву прокуратуры не корреспондированы обязанности соответствующих органов и лиц, наделенных правом законодательной инициативы. В связи с этим ученый приходит к выводу, что норма ст. 9 Закона о прокуратуре носит не императивный, а рекомендательный характер [1, с. 296]. Однако прокурор, реализуя предоставленное ему ст. 9 право, вступает в определенные правоотношения с субъектом права законодательной инициативы. Как известно, любое правоотношение характеризуется наличием взаимных, соответствующих друг другу субъективных прав и обязанностей. Отсутствие юридической обязанности означает невозможность реализовать субъективное право. Только в случае «соответствия прав и обязанностей достигается согласованность и единство правоотношения, предупреждается возможное полярное поведение субъектов правоотношения и достигается необходимое взаимодействие между ними» [2, с. 443]. Следовательно, 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. Более точен в определении правовых последствий правотворческого предложения прокурора В.Г. Бессарабов, утверждающий, что инициативные обращения прокурора все же подлежат рассмотрению, но в общем порядке. При этом учитывается место и роль прокуратуры в механизме государства, степень обоснованности и значимости вносимых прокуратурой предложений. Рассмотренные надлежащим образом и одобренные предложения прокурора вносятся в законодательный орган субъектом права законодательной инициативы от своего имени [3, с. 62]. Только в этом случае законодательный орган обязан включить рассмотрение законопроекта в план законопроектных работ. Нельзя не согласиться с мнением Н.В. Ереминой о том, что реализовать свою функцию участия в правотворческой деятельности прокурор может более сложным путем [4, с. 110].

Прокурор вправе выступить с правотворческой инициативой в том случае, если в ходе своей деятельности обнаружит необходимость совершенствования законодательства. Обеспечение участия Генеральной прокуратуры в правотворческой деятельности, разработка проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов возложены на специальное структурное подразделение Генеральной прокуратуры РФ – Правовое управление.

Лишение Генерального прокурора права законодательной инициативы уже не первый год активно обсуждается в научной литературе. Анализ ст. 104 Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что ни один из перечисленных в статье субъектов не способен заменить прокуратуру. Именно прокуратура является тем уникальным органом, который накапливает информацию о том, как в действительности работают законы, какие из них нуждаются в изменении и дополнении. Прокуратура является компетентным органом, имеющим в своем штате высококвалифицированных работников, способным самостоятельно выступать с законодательной инициативой, в этом ей не нужны посредники. Считаю, что в настоящее время необходимо активизировать участие прокурора в законодательном процессе,

ликвидировать существующие препятствия для обращения в законодательные органы. В связи с этим мы активно поддерживаем мнение авторитетных ученых [3, с. 80; 5, с. 78], предлагающих вернуть прокурору право законодательной инициативы. В пользу нашей позиции говорит также и тот факт, что Конституционному, Верховному, Высшему Арбитражному судам РФ право законодательной инициативы принадлежит по вопросам их ведения. В этом наблюдается явный дисбаланс.

При решении данного вопроса следует обратить внимание также на тот факт, что ряд субъектов РФ в своих уставах и конституциях наделяет прокуроров субъектов правом законодательной инициативы. Такое право предоставлено, например, прокурорам Свердловской, Магаданской, Новгородской области, Адыгеи, Бурятии и многих других субъектов РФ. Законодатель вполне положительно относится к сложившейся практике. Так, Советом Федерации принято Постановление от 27 мая 2009 г. № 189-СФ «О докладе Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации в 2008 г. и о проделанной работе по их укреплению», в п. 5 которого органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано рассмотреть вопрос о наделинии прокуроров субъектов правом законодательной инициативы путем внесения в конституции и уставы субъектов РФ соответствующих изменений [6, с. 4]. В соответствии с ч. 1 ст. 6 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6.10.1999 № 184 право законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта РФ принадлежит депутатам, высшему

должностному лицу субъекта РФ, представительным органам местного самоуправления. Субъект РФ может наделить рассматриваемым правом и иные органы власти. Однако в ч. 5 ст. 129 Конституции РФ установлено, что полномочия прокуратуры определяются федеральным законом; согласно п. «о» ст. 71 прокуратура относится к исключительному ведению РФ. Следовательно, все вопросы, касающиеся определения компетенции прокуратуры, не могут варьироваться законодательством субъектов РФ. Предоставление прокурорам субъектов РФ права законодательной инициативы не соответствует Конституции РФ и Закону о прокуратуре. Тем не менее нельзя отрицать положительное значение участия прокуроров субъектов РФ в правотворческой деятельности. Полагаем, что после наделиния Генерального прокурора правом законодательной инициативы целесообразно внести соответствующие изменения и в ФЗ «О прокуратуре РФ», предоставив такое право и другим прокурорам.

Список литературы

1. Прокурорский надзор / под ред. О.А. Галустяна, А.В. Ендольцевой. – М., 2010. – 472 с.
2. Радько Т.Н. Теория государства и права. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.
3. Бессарабов В.Г. Организация и деятельность Российской прокуратуры (1996–2006). – Нальчик, 2006. – С. 62, 80.
4. Еремина Н.В. Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 110.
5. Шевченко В.Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан: дис. ... канд. юрид. наук. – Пенза, 2009. – С. 78.
6. Петрова Л., Манакова С. Право законодательной инициативы прокурора // Законность. – 2009. – № 12. – С. 4.

В редакцию материал поступил 20.02.12

Информация об авторе

Иванюшко Дарья Вадимовна, аспирант, преподаватель, Магаданский филиал Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина
 Адрес: 685000, г. Магадан, пер. Школьный, 3, тел.: (4132) 62-56-23
 E-mail: Nick_Dasha@mail.ru

D.V. IVANYUSHKO,

post-graduate student, Lecturer

Magadan branch of Moscow State Law Academy named after O.E. Kutafin

ON THE ISSUE OF THE PROSECUTOR'S RIGHT FOR LEGISLATIVE INITIATIVE

The article grounds the necessity to return the right for legislative initiative to the Prosecutor General of the Russian Federation; explains that no subject of the legislative initiative right is able to substitute the Prosecutor's Office. The author pays attention to the contradiction of the federal and regional legislation in a number of Russian Federation subjects in part of attributing the right for legislation initiative to prosecutors.

Key words: Prosecutor's Office; Russian Federation Parliament; legislation process; legislation initiative; law-creating suggestion.

References

1. *Prokurorskii nadzor* (Prosecutor's oversight). Moscow, 2010, 472 p.
2. Rad'ko T.N. *Teoriya gosudarstva i prava* (Theory of state and law). Moscow: Prospekt, 2009, 576 p.
3. Bessarabov V.G. *Organizatsiya i deyatelnost' Rossiiskoi prokuratury (1996–2006)* (Organization and activity of the Russian Prosecutor's Office (1996–2006)). Nalchik, 2006, p. 62, 80.
4. Eremina N.V. *Mesto prokuratury Rossiiskoi Federatsii v sisteme razdeleniya vlastei* (The place of the Russian Prosecutor's Office in the system of power division). Moscow, 2009, p. 110.
5. Shevchenko V.Yu. *Prokuratura v sisteme razdeleniya vlastei i gosudarstvennom mekhanizme zashchity konstitutsionnykh prav grazhdan* (Prosecutor's Office in the system of power division and state mechanism of the citizens' constitutional rights protection). Penza, 2009, p. 78.
6. Petrova L., Manakova S. *Pravo zakonodatel'noi initsiativy prokurora* (The prosecutor's right for legislation initiative), *Zakonnost'*, 2009, No. 12, p. 4.

Information about the author

Ivanyushko Dar'ya Vadimovna, post-graduate student, Lecturer, Magadan branch of Moscow State Law Academy named after O.E. Kutafin

Address: 3 Shkol'niy pereulok Str., Magadan 685000, tel.: (4132) 62-56-23

E-mail: Nick_Dasha@mail.ru
