

УДК / UDC 340

DOI: 10.34076/22196838_2025_4_72

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА ПРОКУРОРОВ КАК ЭЛЕМЕНТ МОДЕРНИЗАЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ

Шарифулин Артём Артурович

Студент Института прокуратуры Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), лауреат стипендий им. В. А. Туманова и Правительства Российской Федерации (Москва), ORCID: 0009-0000-6924-6023, e-mail: sharifulinart@gmail.com.

Исследование посвящено вопросам реализации прокурорами всех звеньев такой функции прокуратуры РФ, как участие в правотворческой деятельности. Проводится историко-правовой анализ данной работы прокуроров от момента образования отечественного надзорного органа государственной власти до настоящего времени. Выявлена тенденция к расширению полномочий прокурорских работников в исследуемой сфере. Приводится аргументированное обоснование того, почему является нарушением нынешний порядок наделения прокуроров районного (городского) уровня правом правотворческой (нормотворческой) инициативы уставами соответствующих муниципальных образований. Одновременно в работе доказана целесообразность, необходимость, а главное – вынужденность данного нарушения. Также раскрыты причины, по которым наделение Генерального прокурора РФ, возглавляющего центральный орган контрольной ветви государственной власти, конституционным правом законодательной инициативы – это путь укрепления и модернизации архитектуры как прокуратуры РФ, так и отечественной системы разделения властей, поскольку это, во-первых, полезно государству с управленческой точки зрения, а во-вторых, в таком случае будет соблюдаться фундаментальный принцип «сдержек и противовесов». По результатам проведенного исследования сделаны четкие выводы и представлены конкретные рекомендации, реализация которых способна разрешить обозначенные проблемы.

Ключевые слова: прокуратура Российской Федерации, право законодательной инициативы, субсидиарная самостоятельность, разделение властей, прокурорский надзор, контрольная ветвь государственной власти

Для цитирования: Шарифулин А. А. Законодательная инициатива прокуроров как элемент модернизации отечественной прокуратуры // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2025. № 4. С. 72–81. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2025_4_72.

LEGISLATIVE INITIATIVE OF PROSECUTORS AS AN ELEMENT OF MODERNIZATION OF THE NATIONAL PROSECUTOR'S OFFICE

Sharifulin Artem

Student, Institute of the Prosecutor's Office of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), laureate scholarships of V. A. Tumanov and the Government of the Russian Federation (Moscow), ORCID: 0009-0000-6924-6023, e-mail: sharifulinart@gmail.com.

The study is devoted to the implementation by prosecutors of all levels of the function of Prosecutor's Office of the Russian Federation, such as participation in law-making activities. Historical and legal analysis of this work of prosecutors has been carried out, starting with the formation of the national supervisory authority of state power to this day. Tendency to expand the powers of prosecutors in the field under study has been revealed. Reasoned justification is given for why the current procedure for granting district (city) level prosecutors the right to legislative (rule-making) initiative by the charters of the relevant municipalities is a violation. At the same time, the work proves the expediency, and most importantly, the necessity of this violation. The study also reveals the reasons why granting the Prosecutor General of the Russian Federation,

who heads the central body of the supervisory branch of government, the constitutional right to legislative initiative is a way to strengthen and modernize the architecture of both the Prosecutor's Office of the Russian Federation and the domestic system of separation of powers, since, firstly, it is useful for the state from a managerial point of view, and secondly, in this case, the fundamental principle of «checks and balances» will be respected. Based on the results of the study, clear conclusions were drawn and specific recommendations were presented, the implementation of which can solve the identified problems.

Key words: Prosecutor's Office of the Russian Federation, the right of legislative initiative, subsidiary independence, separation of powers, prosecutor's supervision, control branch of state power

For citation: Sharifulin A. (2025) Legislative initiative of prosecutors as an element of modernization of the national prosecutor's office. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskemu zhurnalu»*, no. 4, pp. 72–81, DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2025_4_72.

Светлой памяти моего Учителя –
доцента Татьяны Геннадьевны Воеводиной –
посвящаю

Отечественная прокуратура как неотъемлемый элемент государственного аппарата на протяжении почти всей своей 300-летней истории участвовала в правотворческой деятельности в различных формах.

Практически с момента образования данного государственного института претворялась в жизнь такая форма его участия, как представление инициативных проектов. Пунктом X Указа Петра I от 24 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора»¹ этому должностному лицу было предоставлено *право законодательной инициативы*: «о которых делах указами ясно не изъяснено, о тех *предлагать* Сенату, чтоб учинили на те дела ясные указы». Со стороны Петра I, как представляется, это был вполне отвечающий здравому смыслу ход, поскольку в нем в том числе проявлялась и сама идея создания прокуратуры, ведь, по верному утверждению профессора С. М. Казанцева, тогда она «защищала от произвола чиновников не общество, а государство (здесь и далее выделено мной. – А. Ш.)»². Таким образом, в данной сфере государственной деятельности Петру I необходимо было делегировать часть полномочий по выработке необходимого правового регулирования тому органу, который занимался непосредственной проверкой как деятельности Сената, так и его результатов (т. е. правоприменения). Им и стала прокуратура России, которая по замыслу императора была создана «как институт контроля за деятельностью государственного аппарата, и в первую очередь за Сенатом»³.

После смерти Петра I «общенадзорная» роль прокуратуры стала угасать. Приоритетным направлением прокуратуры стала уголовно-следственная функция»⁴. Поэтому вследствие переориентации как прокуратуры в частности, так и государственного аппарата в целом Генерал-прокурор (занимавший с 1802 г. одновременно еще и должность министра юстиции) более не наделялся правом законодательной инициативы. Однако это не означало выведение прокуратуры из правотворческой деятельности государства. Сначала на смену законодательной инициативе пришли «предложения (Генерал-прокурора. – А. Ш.) по совершенствованию законодательства»⁵, а далее

¹ Указ Петра I от 24 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора» // Исторический факультет Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова: офиц. сайт. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/genprok.htm> (дата обращения: 12.01.2025).

² Казанцев С. М. История царской прокуратуры: моногр. СПб.: Изд-во Санкт-Петербург. ун-та, 1993. С. 44.

³ Прокурорский надзор: учеб. и практикум / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2022. С. 39 (тему 2 подготовил профессор В. Г. Бессарабов).

⁴ Отческая Т. И., Перов С. В., Воеводина Т. Г. Теория и практика участия прокуратуры и прокуроров в правотворческой деятельности: учеб. пособие / отв. ред. Т. И. Отческая. М.: Проспект, 2020. С. 47 (главу IV подготовила доцент Т. Г. Воеводина).

⁵ Там же. С. 50.

(особенно после Судебной реформы 1864 г.) – серьезная деятельность по консультированию субъектов законотворческого процесса. Поэтому доцент Т. Г. Воеводина отмечала, что «в тот период времени складывалась такая форма участия прокуроров в законотворческой деятельности, как *консультирование* субъектов и участников законотворческой деятельности»¹.

В советский период отечественной прокуратуре возвращается право законодательной инициативы. Это было обусловлено вполне здравым тезисом о том, что в результате осуществления надзора устанавливаются «несоответствия законов и иных нормативных правовых актов потребностям правового регулирования общественных отношений»².

Статья 15 Положения о прокуратуре Союза ССР 1933 г.³ предоставляла Прокурору Союза ССР *право законодательной инициативы*. Далее оно отразилось и в ст. 9 Положения о прокурорском надзоре в СССР 1955 г.⁴, которая определила форму данной инициативы и в которой закреплялось, что Генеральный Прокурор СССР может войти в Президиум Верховного Совета СССР с *представлением* по вопросам, подлежащим разрешению в законодательном порядке. Следующим шагом стала конституционализация права законодательной инициативы Генерального прокурора СССР. Оно было закреплено сначала в ст. 113 Конституции (Основного Закона) СССР 1977 г.⁵, а потом в ст. 114 (это была третья редакция от 1 декабря 1988 г. Конституции (Основного Закона) СССР 1977 г.⁶). В развитие обозначенных конституционных норм указанное положение было отражено в ст. 9 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-X «О прокуратуре СССР»⁷, а далее и в п. 1 ст. 8 Закона РФ от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре).

С принятием Конституции РФ 1993 г. Генеральный прокурор РФ утратил право законодательной инициативы, так как не был отражен в ч. 1 ст. 104 среди соответствующих субъектов.

В настоящее время согласно ст. 9 Закона о прокуратуре прокуроры любого уровня при выявлении необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов, как и обычные граждане, вправе вносить соответствующие предложения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы. Внесение таких предложений в законодательный орган не приравнивается к реализации законодательной инициативы⁸, поскольку, по верному утверждению профессора В. Г. Бессарабова, «такие инициативные обращения... все же подлежат рассмотрению, но в общем порядке»⁹, отчего Д. В. Иванюшко заявляет о «декларативном характере ст. 9 Закона о прокуратуре»¹⁰.

Между тем в ходе реформы организации публичной власти в России с принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 13 декабря 2024 г.) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Закон № 414-ФЗ) *все прокуроры уровня субъекта РФ с 1 июня 2022 г. (ч. 2 ст. 65 Закона № 414-ФЗ) были наделены правом законодательной инициативы*

¹ Отческая Т. И., Перов С. В., Воеводина Т. Г. Указ. соч. С. 52.

² Там же. С. 55.

³ Постановление ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17 декабря 1933 г. «Положение о прокуратуре Союза ССР» // СЗ СССР. 1934. № 1. Ст. 26.

⁴ Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

⁵ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята ВС СССР 7 октября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁶ Закон СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

⁷ Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-X «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

⁸ «В отличие от законодательного предложения, правом на которое обладают граждане РФ, общественные, коммерческие организации и т. д., законодательная инициатива подлежит обязательному рассмотрению Государственной Думой в установленном ее Регламентом порядке» (Краснов М. А., Кряжков В. А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 87).

⁹ Цит. по: Иванюшко Д. В. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 2. С. 158.

¹⁰ Там же.

в законодательном органе субъекта РФ (ч. 1 ст. 10 Закона № 414-ФЗ). Наделение всех прокуроров субъектов РФ, военных и других специализированных прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов РФ (далее – прокурор субъекта РФ) соответствующим правом – шаг здравый и необходимый, направленный, во-первых, на интеграцию прокуратуры РФ в систему органов государственной власти страны и, во-вторых, на модернизацию российской модели разделения властей, о чем подробнее будет сказано ниже. Нельзя не отметить, что этот шаг прогнозировал профессор В. Г. Бессарабов, который в качестве одного из способов решения вопроса о праве законодательной инициативы прокуроров уровня субъектов РФ предлагал «внесение дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“¹, которые бы устанавливали единое требование на всей территории государства о праве соответствующих органов прокуратуры вносить законопроекты в законодательные (представительные) органы субъектов Федерации в порядке законодательной инициативы»².

Как представляется, указанное право прокуроров субъектов РФ теперь должно содержаться не только в Законе № 414-ФЗ, но и в профильном Законе о прокуратуре (например, в ст. 18, посвященной их полномочиям), поскольку данное полномочие, несомненно, влияет в целом на участие прокуратуры в правотворческой деятельности и предметно расширяет значение той же ст. 9, из-за чего мы можем прогнозировать скорое изменение ее содержания.

Данная реформа отчасти разрешила следующую дискуссию, которая ведется как в доктрине прокурорского надзора, так и в науке государственного управления.

И ранее (до принятия Закона № 414-ФЗ) многими прокурорами субъектов РФ звано право законодательной инициативы в соответствующем региональном законодательном органе реализовывалось, однако предусматривалось (закреплялось) оно не на федеральном уровне, а в основном законе субъекта РФ³. В настоящее время по такой же системе соответствующим правом⁴ обладают и пользуются прокуроры районного (городского) звена: оно предоставлено им уставами муниципальных образований⁵ (однако могут быть и такие муниципальные образования, где прокуроры, к сожалению, данным правом не наделены). На реализацию обозначенного права их (районных и прокуроров уровня субъекта РФ) ориентирует и Генеральный прокурор РФ в абз. 3 п. 6.2 и п. 6.5 Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации⁶.

В чем же заключается упомянутая дискуссия? Согласно ч. 1 ст. 129 Конституции РФ и п. 1 ст. 3 Закона о прокуратуре полномочия и функции прокуратуры РФ определяют-

¹ Суть не меняет тот факт, что вместо внесения дополнения в данный закон (впоследствии он утратил юридическую силу) был принят Закон № 414-ФЗ, который полностью отразил в себе обозначенное положение.

² Бессарабов В. Г. Законотворческая деятельность прокуратуры России (история, состояние и перспективы): моногр. М.: Юрлитинформ, 2021. С. 138.

³ До принятия Закона № 414-ФЗ ученые занимались подсчетом тех субъектов РФ, основные законы которых предоставляли соответствующим прокурорам право законодательной инициативы. Автор настоящего исследования встречал работы, в которых говорилось о том, что данное право было закреплено в более чем 80 субъектах РФ.

⁴ Поскольку на муниципальном уровне публичной власти соответствующими органами принимаются не законы, а «муниципальные правовые акты», то и данные прокуроры обладают правом не законодательной, а правотворческой, или нормотворческой, инициативы; однако далее в работе в целях краткости, если не оговорено иное, мы будем применять термин «право законодательной инициативы» и к деятельности прокуроров районного (городского) звена.

⁵ Например, ч. 5 ст. 39 Устава муниципального образования «Городской округ Серпухов Московской области» от 1 апреля 2024 г. № 11/105 (ред. от 6 ноября 2024 г.) гласит: «Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами Совета депутатов Городского округа, главой Городского округа, председателем Контрольно-счетной палаты Городского округа, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, городским прокурором».

⁶ Приказ Генерального прокурора РФ от 31 августа 2023 г. № 584 (ред. от 20 февраля 2024 г.) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об 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»).

ся нормативными правовыми актами не ниже уровня федерального закона. Поэтому наделение в настоящее время районных прокуроров, а в прошлом – региональных, правом законодательной инициативы, закрепленным не федеральными законами, и дальнейшая регламентация соответствующей деятельности в организационно-распорядительных актах Генерального прокурора РФ являются нарушением указанных положений, в том числе конституционных. Так, профессор А. Ф. Смирнов отмечает, что, во-первых, «примеры местного правотворчества (ими являются нормы уставов муниципальных образований, которые закрепляют право нормотворческой инициативы прокурора. – А. Ш.)... противоречат действующему закону»¹, а во-вторых, «формируется проблема правового регулирования организации и деятельности прокуратуры с помощью ведомственных приказов Генерального прокурора РФ»². Такая же позиция разделяется и Д. В. Иванюшко, которая отмечает, что «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»³. Именно данное нарушение и было исправлено Законом № 414-ФЗ. В то же время, например, профессор С. Х. Джигоев считает «целесообразным предусмотреть в уставах муниципальных образований норму, закрепляющую за прокурорами городов и районов право нормотворческой инициативы в представительных органах»⁴.

Как представляется, действительно, расширение полномочий прокуроров не федеральными законами противоречит установленным нормам права, однако это вполне обоснованно вызвано тем, что, на наш взгляд, прокуратура РФ является государственным органом «субсидиарно самостоятельным»⁵.

Самостоятельность означает, что при реализации возложенных на нее функций она не нуждается в каких-либо сторонних институтах. В вопросе реализации прокурорами законодательной инициативы это выражается в том, что они сами осуществляют подготовку и представление законопроекта⁶.

Субсидиарность же проявляется в том, что предоставление прокурорам (в первую очередь Генеральному прокурору РФ) сущностно к ним не относящегося⁷ отдельного «участка» законодательной публичной деятельности, который выражается в праве законодательной инициативы, элементарно целесообразно (полезно) для государства с управленческой точки зрения. Это доказывается следующим.

Исторический анализ данного вопроса показал, что прокуратура как до революции, так и в советский период обладала правом законодательной инициативы, а во времена его отсутствия не прекращала полностью свою деятельность в законотворческом процессе, следовательно, на это был «спрос»⁸. И сегодня позиции прокуратуры в этой

¹ Смирнов А. Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 217.

² Там же.

³ Иванюшко Д. В. Указ. соч. С. 159.

⁴ Джигоев С. Х. Некоторые направления совершенствования законодательной регламентации правотворческой деятельности прокуроров // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 8. С. 45.

⁵ Шарифулин А. А. Субсидиарная самостоятельность как новелла принципа разделения властей // Традиции и новации в системе современного российского права: материалы XXI Междунар. конф. молодых ученых: в 3 т. М.: Изд. центр Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2022. Т. 1. С. 340.

⁶ Указанная деятельность самостоятельно проводится и сегодня, в период, когда у Генерального прокурора РФ отсутствует право законодательной инициативы, а у прокуроров субъектов РФ и районных (городских) прокуроров она (соответствующая инициатива) имеется. «В органах прокуратуры процесс участия в законотворчестве... осуществляется, как правило, на коллективной основе, то есть для разработки того или иного нормативного правового акта... создаются специальные рабочие группы из специалистов различных отраслей права. Но даже если эта работа проводится в каком-то одном соответствующем подразделении прокуратуры, то итоговый документ готовится и направляется в законодательный (представительный) орган или орган, обладающий правом законодательной инициативы, за подписью руководителей прокуратуры (прокурора или его заместителя)» (Бессарабов В. Г. Законотворческая деятельность прокуратуры России (история, состояние и перспективы). С. 183).

⁷ Сущностной функцией прокуратуры является надзор. Например, как указывает профессор Ю. Е. Винокуров, «это (надзорная функция, прокурорский надзор. – А. Ш.) основная, главенствующая функция российской прокуратуры» (Винокуров Ю. Е., Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор: учеб. / под ред. Ю. Е. Винокурова. 17-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2025. С. 56 (тему 3 подготовил профессор Ю. Е. Винокуров)).

⁸ Как указывает профессор В. Г. Бессарабов, «участие прокуроров в законотворческой деятельности присуще российской прокуратуре на всех этапах ее развития, начиная с учреждения в 1722 г. и до

сфере все больше усиливаются: принят Закон № 414-ФЗ, который автоматически (без соответствующих подтверждений (утверждений, санкций) органов государственной власти субъектов РФ) наделил всех прокуроров субъектов РФ правом законодательной инициативы в соответствующем региональном органе представительной власти. И даже при этом профессор В. Г. Бессарабов справедливо подчеркивает, что «наличие у... прокуроров субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы на уровне субъектов Федерации не может в полной мере компенсировать отсутствие права законодательной инициативы у Генерального прокурора Российской Федерации на федеральном уровне»¹.

Так же закономерно и то, что, как отмечает доцент В. Ю. Шобухин, «вовлеченность прокурорского надзора практически во все сферы правового регулирования общественных отношений... дает возможность иметь широкую осведомленность о реальном положении в сфере соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, выявлять потребности правовой регламентации общественных отношений»². Это означает, что с государственно-управленческой точки зрения государству целесообразно наделить прокуроров законодательной инициативой, поскольку как история, так и теоретические конструкции доказали эффективность данной деятельности. А если что-то эффективно и полезно, то надо ли от этого отказываться? Вопрос, естественно, риторический. Отметим, что управленческую эффективность (закономерность) данной законодательной инициативы подчеркивает и профессор В. Г. Бессарабов, который указывает, что для надзорного органа «характерны и другие властные полномочия, которыми не обладает большинство субъектов, осуществляющих обычный контроль, в частности: <...> полномочия по самостоятельной разработке проектов норм и правил в сфере осуществления надзора и внесению их на рассмотрение и утверждение компетентных органов»³. Поэтому с этих точек зрения мы всецело поддерживаем и разделяем позицию тех ученых, которые ратуют за наделение Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы⁴.

Как представляется, данное право следует также предоставить всем районным (городским) прокурорам способом, аналогичным тому, с помощью которого это право получили все прокуроры субъектов РФ: путем его закрепления на федеральном уровне. Например, такое возможно, если внести дополнение в ч. 1 ст. 46 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 13 декабря 2024 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) и среди прочих субъектов, которые могут вносить проекты муниципальных правовых актов (т. е. субъектов правотворческой инициативы), указать прокурора. Отметим, что, к сожалению, и в законопроекте «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁵ (далее – Законопроект № 40361-8), внесенном в Государственную Думу Федерального Собрания РФ сенатором А. А. Клишасом и депутатом П. В. Крашенинниковым и призванным сменить Закон № 131-ФЗ, прокурор не назван среди тех, кто обладает правом внесения в представительный орган муниципального образования проекта нормативного правового акта (ч. 3 ст. 58), т. е. *de facto* он (прокурор) не наделен правом правотворческой инициативы.

настоящего времени. ...Участие в правотворческой, в том числе законотворческой, деятельности государства... благотворно влияло не только на процесс принятия законов и иных нормативных правовых актов, но и на процесс их реализации» (Бессарабов В. Г. Законотворческая деятельность прокуратуры России (история, состояние и перспективы). С. 91, 142).

¹ Бессарабов В. Г. Законотворческая деятельность прокуратуры России (история, состояние и перспективы). С. 142.

² Шобухин В. Ю. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2009. № 4. С. 231.

³ Бессарабов В. Г. Государственный контроль и прокурорский надзор в России: моногр. М.: Юрлитинформ, 2019. С. 54.

⁴ См.: Бессарабов В. Г. Законотворческая деятельность прокуратуры России (история, состояние и перспективы). С. 142; Джиоев С. Х. Указ. соч. С. 42; Шобухин В. Ю. Указ. соч. С. 232; Иванюшко Д. В. Указ. соч. С. 159 и др.

⁵ Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (редакция, принятая Государственной Думой Федерального Собрания РФ в 1 чтении 25 января 2022 г.) // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 12.01.2025).

циативы. Считаем, что вышеуказанное дополнение было бы целесообразно отразить и в данном законопроекте, наделив прокурора районного (городского) звена правом правотворческой инициативы.

Также отметим, что, по нашему глубокому убеждению, «прокуратура Российской Федерации является органом государственной власти»¹, во-первых, ввиду наличия у нее государственно-властных полномочий, понимаемых в «широком»² смысле, во-вторых, поскольку она есть часть единого государственного аппарата, являющаяся центральным звеном контрольной³ ветви государственной власти из-за реализации единственного в России надзора – прокурорского⁴. Расширение классической триады властей – результат эволюции системы разделения властей⁵. А в силу существования четвертой ветви государственной власти необходимо соблюдать и принцип «сдержек и противовесов». Одним из элементов реализации этого принципа видится наделение Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы, ведь сегодня в России органы всех трех нормативно закрепленных ветвей власти и Президент РФ обладают им. Как представляется, такой шаг отражает модернизацию как прокуратуры РФ в частности, так и отечественной системы разделения властей в целом, он способствует укреплению российской государственности и улучшению качества системы права РФ.

Отметим положительный зарубежный опыт по данному вопросу. Сегодня на территориях Азербайджана, Мексики, Перу, Узбекистана⁶, Бразилии, Вьетнама, Кубы⁷, Приднестровья⁸ и многих других соответствующие прокуроры наделены правом законодательной инициативы в своих системах государственного аппарата.

Выводы

1. С момента образования отечественной прокуратуры и по сей день ее участие в правотворческой деятельности – неотъемлемая функция данного органа государственной власти. Как показала история, в разные периоды развития прокуратуры меняется лишь форма этого участия, но никак не причастность надзорного органа к нему (участию в правотворческой деятельности).

2. Наблюдается положительная тенденция расширения полномочий прокуроров в правотворческой деятельности. Закон № 414-ФЗ, наделив всех прокуроров субъектов РФ правом законодательной инициативы в соответствующих законодательных органах, дал толчок развитию данной тенденции.

3. Наделение прокуроров районного (городского) звена уставами муниципальных образований правом правотворческой (нормотворческой) инициативы и регламентация его (права) реализации – нарушение норм Конституции РФ и Закона о прокуратуре, так как функции, полномочия, организация и деятельность прокуратуры РФ могут регламентироваться только федеральным законодательством.

¹ Шарифулин А. А. Прокуратура Российской Федерации: о некоторых особенностях правового положения // Евразийский юридический журнал. 2024. № 1. С. 76. DOI: 10.46320/2073-4506-2023-1-188-75-79.

² Шарифулин А. А. Органы государственной власти и иные государственные органы: есть ли смысл в их разграничении? // Трансформация права: материалы IV Всерос. науч.-практ. форума молодых ученых и студентов, Екатеринбург, 22–27 ноября 2021 г. Екатеринбург: Урал. гос. юрид. ун-т, 2022. С. 58, 59.

³ Правовая природа контрольной ветви государственной власти не является непосредственным предметом настоящего исследования. О ее сущности и иных особенностях см.: Чиркин В. Е. Контрольная власть: моногр. М.: Юристъ, 2008. 213 с.

⁴ Шарифулин А. А. Прокуратура Российской Федерации: о некоторых особенностях правового положения. С. 77.

⁵ Шарифулин А. А. К вопросу о трансформации классического принципа разделения властей // Российское правоведение: трибуна молодого ученого: сб. ст. / отв. ред. О. А. Андреева. Томск: Изд-во Томск. гос. ун-та, 2022. Вып. 22. С. 20–21.

⁶ Организация и деятельность органов прокуратуры зарубежных стран: информационно-аналитический справочник / под ред. С. П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 28, 124, 145, 201.

⁷ Бессарабов В. Г. Законотворческая деятельность прокуратуры России (история, состояние и перспективы). С. 140.

⁸ Часть 1 ст. 72 Конституции Приднестровской Молдавской Республики, принятой на всенародном референдуме 24 декабря 1995 г. и подписанной Президентом Приднестровской Молдавской Республики 17 января 1996 г. (текущая редакция по состоянию на 17 августа 2024 г.) (Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики: сайт. URL: <https://vspmr.org/legislation/laws/zakonodatelnije-akti-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-v-sfere-konstitutsionnogo-stroya-osnov-pravoporyadka-a-takje-deyatelnosti-organov-gosudarstvennoy-vlasti-i-upravleniya/konstitutsiya-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki.html> (дата обращения: 12.01.2025)).

4. Указанное, хотя и является формальным нарушением, с историко-правовой и государственно-управленческой точек зрения рассматривается как необходимая и полезная для России деятельность, причем не только районных (городских) прокуроров, но и прокуроров субъектов РФ и Генерального прокурора РФ. В том, что прокуратура РФ в целом занимается данной работой, сущностно к ней не относящейся, но управленчески нужной для государства, проявляется ее субсидиарная самостоятельность. Поэтому с правовой точки зрения можно констатировать, что общественные отношения в этой сфере уже эволюционировали, а соответствующее регулирование еще стоит на месте, из-за чего сегодня происходит разумное применение «права вопреки закону» (*contra legem*).

5. Государственно-управленческая полезность участия прокуратуры РФ в правотворческой деятельности (включая использование права законодательной инициативы) обосновывается универсальностью и широкомасштабностью реализуемого ею прокурорского надзора, с помощью которого выявляются те общественные отношения, которые требуют установления правового регулирования или же его коррекции.

6. Конституционное наделение Генерального прокурора РФ правом законодательной инициативы – необходимый шаг в модернизации как прокуратуры РФ, так и отечественной системы разделения властей. Органы всех нормативно закрепленных ветвей государственной власти и Президент РФ обладают данным правом, что обосновано соблюдением принципа «сдержек и противовесов», именно поэтому и центральный орган четвертой (контрольной) ветви государственной власти должен его иметь. Противное (непредоставление Генеральному прокурору РФ соответствующего права) ведет к несбалансированности взаимодействия ветвей государственной власти, тем самым вредит государственному аппарату в целом.

Предложения

1. Необходимо закрепить в Законе о прокуратуре отраженное в Законе № 414-ФЗ право законодательной инициативы прокуроров уровня субъектов РФ в законодательных органах соответствующих регионов.

2. В целях устранения имеющегося вышеуказанного нарушения необходимо на федеральном уровне, а не фрагментарно на муниципальном, руководствуясь тем, что прокуратура РФ – субсидиарно самостоятельный орган государственной власти, закрепить за прокурором районного (городского) звена право правотворческой (нормотворческой) инициативы в представительном органе муниципального образования путем внесения соответствующего дополнения в Закон № 131-ФЗ. Данное право должно быть отражено еще и в Законопроекте № 40361-8.

3. По вышеуказанным причинам необходимо предоставить право законодательной инициативы Генеральному прокурору РФ и отразить его в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ среди прочих соответствующих субъектов.

Список литературы

Бессарабов В. Г. Государственный контроль и прокурорский надзор в России: моногр. М.: Юрлитинформ, 2019. 248 с.

Бессарабов В. Г. Законотворческая деятельность прокуратуры России (история, состояние и перспективы): моногр. М.: Юрлитинформ, 2021. 248 с.

Винокуров Ю. Е., Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под ред. Ю. Е. Винокурова. 17-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2025. 549 с.

Джигоев С. Х. Некоторые направления совершенствования законодательной регламентации правотворческой деятельности прокуроров // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 8. С. 40–46.

Иванюшко Д. В. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 2. С. 157–160.

Казанцев С. М. История царской прокуратуры: моногр. СПб.: Изд-во Санкт-Петербург. ун-та, 1993. 216 с.

Краснов М. А., Кряжков В. А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 418 с.

Организация и деятельность органов прокуратуры зарубежных стран: информационно-аналитический справочник / под ред. проф. С. П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2010. 248 с.

Отческая Т. И., Перов С. В., Воеводина Т. Г. Теория и практика участия прокуратуры и прокуроров в правотворческой деятельности: учеб. пособие / отв. ред. Т. И. Отческая. М.: Проспект, 2020. 104 с.

Прокурорский надзор: учеб. и практикум для вузов / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2022. 483 с.

Смирнов А. Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 215–221.

Чиркин В. Е. Контрольная власть: моногр. М.: Юрист, 2008. 213 с.

Шарифулин А. А. К вопросу о трансформации классического принципа разделения властей // Российское правоведение: трибуна молодого ученого: сб. ст. / отв. ред. О. А. Андреева. Томск: Изд-во Томск. гос. ун-та, 2022. Вып. 22. С. 20–21.

Шарифулин А. А. Органы государственной власти и иные государственные органы: есть ли смысл в их разграничении? // Трансформация права: материалы IV Всерос. науч.-практ. форума молодых ученых и студентов, Екатеринбург, 22–27 ноября 2021 г. Екатеринбург: Урал. гос. юрид. ун-т, 2022. С. 56–60.

Шарифулин А. А. Прокуратура Российской Федерации: о некоторых особенностях правового положения // Евразийский юридический журнал. 2024. № 1. С. 75–79. DOI: 10.46320/2073-4506-2023-1-188-75-79.

Шарифулин А. А. Субсидиарная самостоятельность как новелла принципа разделения властей // Традиции и новации в системе современного российского права: материалы XXI Междунар. конф. молодых ученых: в 3 т. М.: Изд. центр Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2022. Т. 1. С. 339–340.

Шобухин В. Ю. К вопросу о праве законодательной инициативы прокурора // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2009. № 4. С. 230–232.

References

Bessarabov V. G. (2019) *Gosudarstvennyi kontrol' i prokurorskii nadzor v Rossii: monografiya* [State control and prosecutorial supervision in Russia: monography]. Moscow, Yurlitinform, 248 p.

Bessarabov V. G. (2021) *Zakonotvorcheskaya deyatel'nost' prokuratury Rossii (istoriya, sostoyanie i perspektivy): monografiya* [Legislative activity of the Russian Prosecutor's Office (history, status and prospects): monography]. Moscow, Yurlitinform, 248 p.

Chirkin V. E. (2008) *Kontrol'naya vlast': monografiya* [Control authority: monography]. Moscow, Yurist", 213 p.

Dzhioev S. Kh. (2019) Nekotorye napravleniya sovershenstvovaniya zakonodatel'noi reglamentatsii pravotvorcheskoi deyatel'nosti prokurorov [Some areas for improving the legislative regulation of law-making activities of prosecutors]. In *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYuA)*, no. 8, pp. 40–46.

Ivanyushko D. V. (2012) K voprosu o prave zakonodatel'noi initsiativy prokurora [In clause of the right legislative initiative of the prosecutor]. In *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, no. 2, pp. 157–160.

Kazantsev S. M. (1993) *Istoriya tsarskoi prokuratury: monografiya* [The history of the Tsarist Prosecutor's Office: monography]. Saint-Petersburg, Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo universiteta, 216 p.

Krasnov M. A., Kryazhkov V. A. (2004) *Tolkovy slovar' konstitutsionnykh terminov i ponyatii* [Explanatory dictionary of constitutional terms and concepts]. Saint-Petersburg, Izdatel'stvo R. Aslanova «Yuridicheskii tsentr Press», 418 p.

Otchetskaya T. I., Perov S. V., Voevodina T. G. (2020) *Teoriya i praktika uchastiya prokuratury i prokurorov v pravotvorcheskoi deyatel'nosti: uchebnoe posobie* [Theory and practice of the participation of the Prosecutor's Office and prosecutors in law-making activities: textbook], ed. by T. I. Otchetskaya. Moscow, Prospekt, 104 p.

Sharifulin A. A. (2022) K voprosu o transformatsii klassicheskogo printsipa razdeleniya vlastei [On the issue of the transformation of the classical principle of separation of powers]. In Andreeva O. A. (Ed.) *Rossiiskoe pravovedenie: tribuna mladogo ucheno: sbornik statei*. Tomsk, Izdatel'stvo Tomskogo gosudarstvennogo universiteta, no. 22, pp. 20–21.

Sharifulin A. A. (2022) Organy gosudarstvennoi vlasti i inye gosudarstvennye organy: est' li smysl v ikh razgranichenii? [Bodies of state power and other state bodies: is it sensible to distinguish them?]. In *Transformatsiya prava: materialy IV Vserossiiskogo nauchno-prakticheskogo foruma mladyykh uchennykh i studentov, Ekaterinburg, 22–27 noyabrya 2021*. Yekaterinburg, Ural'skii gosudarstvennyi yuridicheskii universitet, pp. 56–60.

Sharifulin A. A. (2022) Subsidiarnaya samostoyatel'nost' kak novella printsipa razdeleniya vlastei [Subsidiary independence as a novel of the principle of separation of powers]. In *Traditsii i novatsii v sisteme sovremennogo rossiiskogo prava: conference papers: v 3 t.* Moscow, Izdatel'skii tsentr Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYuA), vol. 1, pp. 339–340.

Sharifulin A. A. (2024) Prokuratura Rossiiskoi Federatsii: o nekotorykh osobennostyakh pravovogo polozheniya [The Prosecutor's Office of the Russian Federation: about some on the specifics of the

legal status]. In *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 1, pp. 75–79, DOI: 10.46320/2073-4506-2023-1-188-75-79.

Shcherba S. P. (Ed.) (2010) *Organizatsiya i deyatel'nost' organov prokuratury zarubezhnykh stran: informatsionno-analiticheskii spravochnik* [Organization and activities of the prosecutor's offices of foreign countries: information and analytical reference book]. Moscow, Yurlitinform, 248 p.

Shobukhin V. Yu. (2009) K voprosu o prave zakonodatel'noi initsiativy prokurora [In clause of the right legislative initiative of the prosecutor]. In *Vestnik Omskogo universiteta. Ser.: Pravo*, no. 4, pp. 230–232.

Smirnov A. F. (2017) K voprosu o pravovom regulirovanii statusa prokuratury Rossiiskoi Federatsii [On the issue of legal regulation of the status of the Prosecutor's Office of the Russian Federation]. In *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, no. 1, pp. 215–221.

Smirnov A. F., Usachev A. A. (Eds.) (2022) *Prokurorskii nadzor: uchebnik i praktikum dlya vuzov* [Prosecutor's supervision: textbook and workshop for universities]. Moscow, Yurait, 483 p.

Vinokurov Yu. E., Vinokurov A. Yu. (2025) *Prokurorskii nadzor: uchebnik dlya vuzov* [Prosecutor's supervision: textbook for universities], ed. by Yu. E. Vinokurov, 17th ed., revised and add. Moscow, Yurait, 549 p.

Дата поступления рукописи в редакцию: 09.02.2025

Дата принятия рукописи в печать: 15.04.2025