



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края «О внесении дополнения в статью 19 Устава Пермского края»

(внесен группой депутатов
Законодательного Собрания,
членов фракции "ЕДИНАЯ РОССИЯ")

02.05.2012

№ 135

Представленным проектом закона предлагается дополнить часть 1 статьи 19 Устава Пермского края нормой, наделяющей прокурора Пермского края правом законодательной инициативы в пределах его компетенции, установленной федеральным законом.

По проекту закона имеются следующие предложения и замечания.

Правотворческой деятельностью является деятельность уполномоченных субъектов по созданию, изменению или отмене правовых норм в целях совершенствования системы права.

Частью 4 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) установлено, что прокуратура Российской Федерации **принимает участие в правотворческой деятельности.**

Статьей 9 Федерального закона определен порядок участия прокурора в **правотворческой деятельности.** Согласно данной норме 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.

Таким образом, полномочия прокурора по участию в правотворческой деятельности четко определены статьей 9 Федерального закона и их наличие не связано с наличием или отсутствием у него права законодательной инициативы.

Прокуратура Российской Федерации согласно пункту «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации.

Согласно статье 3 Федерального закона организация и порядок

деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации. **На прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.**

Таким образом, в соответствии с указанными выше нормами Конституции Российской Федерации и Федерального закона субъекты Российской Федерации не вправе своими законами регулировать деятельность прокуратуры и возлагать на нее какие-либо функции.

Предоставление прокурору права законодательной инициативы, по нашему мнению, изменяет установленный статьей 9 Федерального закона порядок участия прокурора в правотворческой деятельности и возлагает на прокурора функцию, не предусмотренную Федеральным законом, то есть, по сути, изменяет объем прав прокурора, следовательно, нарушает вышеуказанные нормы Конституции Российской Федерации и Федерального закона.

Согласно части 1 статьи 129 Конституции Российской Федерации и части 1 статьи 4 Федерального закона прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов и учреждений и **действует на основе подчинения** нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации не наделен правом законодательной инициативы. С этой точки зрения считаем, что наделение нижестоящих прокуроров правом, которым не наделен Генеральный прокурор, нарушает, по существу, конституционный принцип деятельности прокуратуры - подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона основной функцией прокуратуры Российской Федерации является осуществление от имени Российской Федерации **надзора** за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Наделение надзорного органа правом законодательной инициативы по существу означает одновременное наличие у этого органа права вносить проекты нормативных правовых актов и обязанности осуществлять надзор за соответствием законодательству, в том числе внесенных самим прокурором проектов и актов, принятых на основании этих проектов.

В связи с этим считаем, что личное внесение прокурором на рассмотрение Законодательного Собрания проектов нормативных правовых актов ставит под сомнение дальнейшее опротестование принятых на основе этих проектов актов в случае несоответствия их закону, то есть выполнение основной функции прокурора.

Считаем, что такое совмещение, когда одно и то же лицо вносит проекты законов и осуществляет надзор за их соответствием законодательству, может вызывать сомнения в его объективности, и, как следствие, может повлечь необоснованные исключения из общих правил в отношении лично внесенных

проектов актов. Исходя из этого, в силу статьи 1 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» считаем, что принятие данной нормы несет риск коррупционных проявлений.

В соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ) право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено **иным органам**, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Исходя из этого, наделение правом законодательной инициативы прокурора Пермского края, который не может быть отнесен к «иным органам», не соответствует указанной выше норме Федерального закона № 184-ФЗ.

Считаем также необходимым отметить, что в настоящее время согласно регламенту Законодательного Собрания прокурор Пермского края обладает на заседании Законодательного Собрания правом совещательного голоса (см. пункт 3 статьи 1 регламента), все проекты законов, иных документов, рассматриваемых на заседании Законодательного Собрания, представляются прокурору.

При обсуждении законопроекта на заседании Законодательного Собрания в первом чтении заслушиваются предложения, замечания прокурора Пермского (часть 4 статьи 11 регламента).

При подготовке законопроекта ко второму чтению заключения прокурора Пермского края подлежат обязательному рассмотрению комитетом (рабочей группой). Замечания и предложения, изложенные в заключении, включаются в таблицу поправок (см. часть 5 статьи 12 регламента).

Также специалисты прокуратуры участвуют в рабочих органах Законодательного Собрания (комитетах, комиссиях, рабочих группах).

На основании изложенного считаем, что в настоящее время созданы все условия и не существует никаких препятствий для участия прокуратуры в правотворческой деятельности. Взаимодействие между прокуратурой Пермского края и Законодательным Собранием осуществляется в рамках, установленных Федеральным законом и, по нашему мнению, является достаточно эффективным.

При этом следует отметить, что по сравнению с другими

правоохранительными органами возможность участия прокуратуры в правотворческой деятельности в настоящее время является наиболее обеспеченной.

На основании вышеизложенного проект закона не может быть рекомендован к принятию.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

О.П.Ходорова