DOI 10.22394/1818-4049-2017-78-1-120-123 УДК 343.163

А.В. Никитина

Прокурор как сторона конституционно-правового спора: предложения по совершенствованию действующего законодательства

В спорах, разрешаемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами, прокурор, по общему правилу, выступает в защиту публичных интересов, тогда как в конституционно-правовых спорах, разрешаемых Конституционным судом РФ, напротив, действует в интересах конкретных граждан и их объединений, защищая их нарушенные конституционные права и свободы, что, по мнению автора статьи, не вполне соответствует его предназначению и целям, закрепленным в Федеральном законе «О Прокуратуре Российской Федерации». Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) не поддерживает законодательство тех стран, которые предоставляют прокуратуре право защищать в конституционном суде чыи-либо личные интересы, подчеркивая, что Генеральный прокурор может легко оказаться в ситуации, когда личные и публичные интересы входят в противоречие. Исходя из международных актов и зарубежного опыта в статье сформулированы предложения по совершенствованию российского законодательства, регулирующего статус прокурора как стороны конституционно-правового спора.

In the disputes resolved by the courts of law and the arbitration courts, the prosecutor over the general rule, speaks out in defense of public interests whereas in the constitutional and legal disputes resolved by the Constitutional Court of the Russian Federation, opposite works for the benefit of specific citizens and their associations, protecting their violated constitutional rights and freedoms that, according to the author of this article, not quite answers his mission and the purpose enshrined in the Federal law About Prosecutor's Office of the Russian Federation. The European commission for democracy through law (Venice commission) doesn't support the legislation of those countries which grant to the prosecutor's office the right to protect someone's personal interests in the constitutional court, emphasizing that the Attorney-General can easily appear in a situation when personal and public interests are in a conflict. Proceeding from the international acts and foreign experience the suggestions for improvement of the Russian legislation regulating the status of the prosecutor as the parties of a constitutional and legal dispute are formulated in the article.

Ключевые слова: конституционно-правовой спор, конституционный судебный процесс, Конституционный суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ, Генеральный прокурор РФ, публичные интересы.

Keywords: constitutional and legal dispute, constitutional trial, Constitutional court of the Russian Federation, constitutional (authorized) courts of territorial subjects of the Russian Federation, Prosecutor General of the Russian Federation, public interests.

Участие прокурора в качестве стороны спора, рассматриваемого судами общей юрисдикции и арбитражными су-

дами в порядке гражданского и административного судопроизводства обусловлено целями обеспечения верховенства

Никитина Анна Васильевна – канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры конституционного, административного и финансового права, Хабаровский государственный университет экономики и права (г. Хабаровск). *E-mail: A_Nikitina@inbox.ru*

Правовое поле

закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации»). По общему правилу, прокурор вправе обращаться в суд в защиту неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, то есть в защиту публичных интересов. Обращение в защиту прав, свобод и законных интересов конкретных граждан возможно только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возраста, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд (ст. 39 Кодекса административного судопроизводства РФ, ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ).

Роль прокуратуры в конституционном судебном процессе, основным предназначением которого является разрешение конституционно-правовых спо ров, определена противоположным образом. Основной категорией субъектов конституционно-правовых споров являются органы и должностные лица, наделенные конституционной компетенцией и выступающие в споре в качестве стороны, защищающей публичные интересы, а также граждане и их объединения, чье обращение в суд преследует цель защиты собственных конституционных прав и свобод. В отличие от конституционных органов, обладающих правом вступать в конституционно-правовой спор с целью защиты любых конституционных принципов и норм, действуя в защиту любых публичных интересов, Генеральный прокурор РФ, в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде РФ», ограничен целью защиты конституционных прав и свобод граждан и их объединений и вправе делать это в порядке конкретного нормоконтроля с соблюдением всех условий допустимости жалобы, установленных ст. 96, 97 закона, действуя, таким образом, не в защиту публичного интереса, а в защиту интересов конкретного гражданина (объединения граждан).

В научной литературе не раз отстаи-

валась позиция о необходимости наделения Генерального прокурора РФ правом обращаться в Конституционный суд РФ с запросами о проверке конституционности нормативных правовых актов и договоров в порядке абстрактного нормоконтроля [1, с. 89; 2, с. 581; 3, с. 237]. Эта идея, безусловно, требует поддержки и дополнительной аргументации.

Исходя из своего статуса Прокуратура Российской Федерации, возглавляемая Генеральным прокурором РФ, в конституционно-правовых спорах выступает в качестве конституционного органа, поскольку основные элементы ее конституционно-правового статуса определены Конституцией РФ. Характеризуя статус Генерального Прокурора РФ, Б.С. Эбзеев пишет:

«... он является субъектом материальных конституционных правоотношений, и его участие в процессуальных конституционных правоотношениях с точки зрения правовой логики совершенно естественно» [4, с. 153].

Всоответствии с Федеральным законом «О Прокуратуре Российской Федерации», Прокуратура РФ призвана осуществлять надзор за соблюдением Конституции РФ (п. 1 ст. 1 закона), действуя не только в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, но и охраняемых законом интересов общества и государства (п. 2 ст. 1 закона). Указанные положения Федерального закона в свое время послужили основанием для наделения Конституционным судом РФ Генерального прокурора РФ правом обращаться в Конституционный суд РФ по вопросу о соответствии Конституции РФ, конституций и уставов субъектов РФ вне связи с их применением в конкретном деле [5].

Необходимо добавить, что осуществляя различные виды надзора, прокуратура, как никакой другой государственный орган, имеет возможность обнаружить существующие противоречия между нормативными правовыми актами и Конституцией РФ. При этом Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) не поддерживает законодательство тех стран, которые предоставляют прокуратуре право защищать в конституционном суде чьи-либо личные интересы, по-

скольку ее основным предназначением выступает защита публичных интересов, подчеркивая, что

«Генеральный прокурор может легко оказаться в ситуации, когда эти интересы входят в противоречие, и он не сможет защищать их с такой силой, какой они заслуживают» [6, с. 33].

И зарубежное законодательство ряда стран, в которых конституционный контроль организован по европейской модели, предоставляет прокуратуре (или Генеральному прокурору) право вступать в конституционный спор в защиту публичных интересов, оспаривая нормативные правовые акты в порядке абстрактного нормоконтроля. К таким странам относятся: республики Болгария (ч. 1 ст. 150 Конституции Республики Болгария), Молдова (п. «f» ч. 1 ст. 38 Кодекса конституционной юрисдикции Республики Молдова 1995 г.), Польша (п. 1 ч. 1 ст. 191 Конституции Республики Польша), Азербайджанская (ч. III ст. 130 Конституции Азербайджанской Республики), Словацкая (п. «е» ч. 1 ст. 130 Конституции Словацкой Республики), Португальская (ч. 2 ст. 281 Конституции Португальской Республики) и ряд других стран.

Представленные аргументы дополнительно свидетельствуют в пользу необходимости внесения изменений в ст. 84 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», устанавливающую перечень конституционных органов и должностных лиц, обладающих правом на обращение в Конституционный суд РФ с запросом о проверке конституционности нормативных правовых актов органов государственной власти и договоров между ними в порядке абстрактного нормоконтроля, посредством дополнения этого перечня Генеральным прокурором РФ. Соответственно, изменений потребует и п. 6 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре РФ», новая редакция которого может выглядеть следующим образом: «Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности нормативных правовых актов органов государственной власти и договоров между ними».

Изменений требуют отдельные положе-

ния Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с участием прокуратуры в конституционноправовых спорах, разрешаемых конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Практически все действующие законы субъектов РФ о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, в отличие от федерального законодательства, наделяют прокурора субъекта РФ правом на обращение в конституционный (уставный) суд субъекта РФ с запросом в порядке абстрактного нормоконтроля. При этом, в соответствии с п. 1 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации (которое, к слову сказать, находится в исключительном ведении Российской Федерации) и другими федеральными законами, не упоминая региональное законодательство в качестве правового основания участия прокурора в рассмотрении дела судом. В связи с этим необходимо дополнение ст. 35 пунктом 7 следующего содержания: «Прокурор субъекта Российской Федерации вправе обращаться в конституционный (уставный) суд субъекта РФ с запросом о проверке на соответствие конституции (уставу) субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления».

Список литературы:

- 1. Бердюгина Ю.М. Субъекты конституционного судопроизводства: дисс. ... канд. юрид. нау. Екатеринбург, 2011. 233 с.
- 2. Витрук Н.В. Право, демократия и личность в конституционном измерении (история, доктрина и практика). Избранные труды (1991 2012 г.). М.: Норма, 2012. 688 с.
- 3. Митюков М.А. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск: Изд-во Томского ун-та, 1999. 405 с.
- 4. Эбзеев, Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1996. 349 с.
 - 5. По делу о проверке конституционно-

Правовое поле

сти положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Государственного совета Республики Татарстан и Верховного суда Республики Татарстан: Постановление Конституционного суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

6. CDL-AD(2012)009 Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary, paragraph 29 // Compilation of Venice commission opinions, reports and studies on constitutional justice: European Commission for Democracy through Law (Venice commission). 1 July 2015. Strasbourg. 65 p.

References:

1. Berdyugina YU.M. Subrekty konstitucionnogo sudoproizvodstva: diss. ... kand. yurid. nau.

Ekaterinburg, 2011. 233 s.

- 2. Vitruk N.V. Pravo, demokratiya i lichnost' v konstitucionnom izmerenii (istoriya, doktrina i praktika). Izbrannye trudy (1991 2012 gg.). M.: Norma, 2012. 688 s.
- 3. Mityukov M.A. Ocherki konstitucionnogo pravosudiya (sravniteľ no-pravovoe issledovanie zakonodateľ stva i sudebnoj praktiki). Tomsk: Izdvo Tomskogo un-ta, 1999. 405 s.
- 4. EHbzeev, B.S. Konstituciya. Pravovoe gosudarstvo. Konstitucionnyj Sud. M.: Zakon i pravo, YUNITI, 1996. 349 s.
- 5. Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij statej 115 i 231 GPK RSFSR, statej 26, 251 i 253 GPK Rossijskoj Federacii, statej 1, 21 i 22 Federal'nogo zakona «O prokurature Rossijskoj Federacii» v svyazi s zaprosami Gosudarstvennogo Sobraniya Kurultaya Respubliki Bashkortostan, Gosudarstvennogo soveta Respubliki Tatarstan i Verhovnogo suda Respubliki Tatarstan: Postanovlenie Konstitucionnogo suda RF ot 18 iyulya 2003 g. № 13-P// Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. № 30. St. 3101.