Журнал правовых и экономических исследований, 2014, 2: 34–37
© А.А. Жидких, 2014

УДК 342.537.3:347.963

A.A. Zhydkikh

ON SYSTEMS PARTICIPATION OF RUSSIAN PROSECUTOR'S OFFICE IN LAW MAKING ACTIVITIES

Anatoliy Zhydkikh – Leading researcher of "The Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation», PhD in Law, Associate Professor, Ivanteevka, Moscow Region; **e-mail: zdoc1953@yandex.ru**.

Law-making is the basic way of building a legislative system in the Russian Federation. In accordance with the Federal Law on the Prosecutor's Office of the Russian Federation d.d. 17.01.92 #2201-1 (in version d.d. 17.11.95) this public institution is held liable for participating in law-making activities (clause 2,4 art.1). However prosecutors' participation in law making activities only provides for their applying to the legislative authorities and bodies having the right to initiate legislation, of a corresponding or lower level, with proposals to amend, supplement, repeal or adopt laws or other regulatory legal instruments (art.9).

In the meantime in the process of building a Rule of Law State in the Russian Federation steady growth of the rule of law role in law-making has generated a need for system participating of the prosecutors in law making activities.

The article reveals some other functions of prosecutors along with their participating in law making activities aimed at developing Russian legislation that is prosecutorial supervision, participation on court hearings, international cooperation. Besides the article discloses such types of prosecutor's activities as legal monitoring, examination and settlement of petitions, complaints and other applications, prosecutors' participation in sessions of federal legislative and executive authorities and local self-government bodies.

At the same time the science of law considers prosecutorial participation in law making activities in isolation mainly, without interrelationship and cooperation with other functions and types of their activities. On the other hand it is considered quite one-sidedly, as participating in drafting regulatory legal instruments.

The author substantiates necessity of the system use of informational background and all other functions and types of prosecutorial activities.

Keywords: *Prosecutor's Office, law making activities, legislation of the Russian Federation, the right to initiate legislation, working out regulatory legal instruments, opinion letters on draft legal instruments.*

А.А. Жидких

О СИСТЕМНОМ УЧАСТИИ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ

Анатолий Александрович Жидких – ведущий научный сотрудник НИИ ФГОУ ВПО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент, г. Ивантеевка (Московская область); **e-mail: zdoc1953@yandex.ru**.

Основным способом формирования системы законодательства в Российской Федерации является правотворчество. Федеральным законом от 17.01.1992 г. № 2201-1 (ред. от 17.11.1995 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» на этот институт государства возложено участие в правотворческой деятельности (п. 2, 4 ст. 1). Однако участие прокуроров в правотворчестве предусмотрено лишь путем внесения прокурорами в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов (ст. 9). Между тем неуклонное возрастание роли законности в правотворчестве в условиях построения правового государства в Российской Федерации вызвало необходимость системного участия органов прокуратуры в правотворческом процессе.

В статье раскрывается вклад в формирование законодательства РФ, наряду с уча-

стием в правотворчестве, ряда других функций прокуратуры (прокурорского надзора, участия в рассмотрении дел судами, международного сотрудничества) и форм ее деятельности (правового мониторинга, рассмотрения и разрешения обращений, участия прокуроров в заседаниях федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления).

При этом в юридической науке участие прокуратуры в правотворчестве рассматривается в основном обособленно, вне взаимосвязей и взаимодействия с ее другими функциями и формами деятельности, а также односторонне, исключительно как участие в разработке проектов нормативных правовых актов. Автор обосновывает необходимость системного использования информационных и иных возможностей комплекса функций и форм органов прокуратуры.

Ключевые слова: *прокуратура; правотворчество; законодательство РФ; право законодательной инициативы; разработка правовых актов; заключения на проекты правовых актов.*

Провозглашение России правовым государством предполагает создание полной и согласованной системы законодательства (ст. 1, ч. 1 ст. 15 Конституцией РФ) [1]. К сожалению, эта деятельность осуществляется во многом непоследовательно и противоречиво на всех уровнях публичной власти [6. С. 69].

Основным способом формирования системы законодательства в Российской Федерации является правотворчество. В правовой науке такая деятельность понимается в узком и широком смыслах. Широкое толкование представляет ее как процесс создания полной и непротиворечивой системы законодательства [7. С. 297].

Федеральным законом РФ от 17.01.1992 г. № 2201-1 (ред. от 17.11.1995 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) [2] на этот институт государства возложено участие в правотворческой деятельности (п. 2, 4 ст. 1). Целями выполнения этой функции органов прокуратуры служат обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности и правопорядка, защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства (п. 2 ст. 1).

Однако Законом о прокуратуре участие в правотворчестве предусмотрено лишь путем внесения прокурорами 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 (ст. 9). Со своей стороны в юридической науке участие прокуратуры в правотворчестве рассматривается в основном обособленно, вне взаимосвязей и взаимодействия с ее другими функциями и формами деятельности, а также односторонне, исключительно как участие в разработке проектов нормативных правовых актов.

Между тем неуклонное возрастание роли законности в правотворчестве в условиях построения правового государства в Российской Федерации вызвало необходимость системного участия органов прокуратуры в указанной деятельности. Потребность в этом обусловлена значительным воздействием на формирование законодательства РФ, помимо участия в правотворчестве, других функций и форм деятельности органов прокуратуры. При этом осуществляется интегрирование информационных и иных возможностей совокупности функций и форм деятельности прокуратуры на всех этапах ее участия в правотворческом процессе.

Так, для выявления потребности в правовом регулировании и определения приоритетов участия в правотворчестве прокуроры в ходе осуществления своих полномочий выполняют постоянный мониторинг состояния и тенденций развития этой деятельности, а также законодательства и правоприменения (правовой мониторинг).

Важным источником сведений о необходимости правового упорядочения общественных отношений и совершенствования законодательства является рассмотрение прокурорами поступающих к

ним обращений граждан и организаций. Например, в 2013 г. ими разрешено более 2 млн. таких обращений, включая предложения о совершенствовании законов и иных нормативных правовых актов [4].

В настоящее время прокуроры 78 субъектов РФ наделены конституциями (уставами) субъектов РФ правом законодательной инициативы. В 2013 г. с использованием этого правомочия они внесли в законодательные (представительные) органы регионов и муниципальные органы и свыше 20,7 тыс. проектов нормативных правовых актов, из которых почти 16,3 тыс. приняты (остальные находятся в стадии обсуждения) [3].

В указанный период прокуроры составили более 637 тыс. заключений на направленные им проекты нормативных правовых актов регионов и муниципальных образований. При этом субъектам правотворчества направлено свыше 63,5 тыс. отрицательных заключений, включая 50,6 тыс. заключений с указанием на нарушение федерального либо регионального законодательства [3].

В 2013 г. прокуроры приняли участие в 83,6 тыс. заседаний органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, их комитетов, комиссий и рабочих групп, посвященных подготовке и обсуждению проектов нормативных правовых актов [3].

В прошедшем году прокуроры внесли свыше 75,4 тыс. представлений и информационных писем о необходимости приведения региональных и муниципальных нормативных правовых актов в соответствие с изменениями федеральных законов и законов субъектов РФ [3].

Формированию непротиворечивой системы законодательства РФ способствует выявление прокурорами в 2013 г. свыше 408,5 тыс. незаконных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, по которым они принесли более 399,3 тыс. протестов. В результате изменено и отменено 375 тыс. нормативных правовых актов [5].

Значительный вклад в совершенствование правовых актов вносит оспаривание прокурорами незаконных нормативных актов в судах общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства и в арбитражных судах. Например, в истекшем году прокуроры направили в суды 109 заявлений о признании таких актов недействующими, большинство из которых удовлетворено [3]. Немалый результат дает участие представителей Генерального прокурора РФ в оспаривании правовых актов, противоречащих Конституции РФ, в Конституционном Суде РФ. Прокуроры субъектов РФ осуществляют аналогичную работу в конституционных (уставных) судах субъектов РФ.

Кроме того, в соответствии с Законом о прокуратуре Генеральная прокуратура РФ осуществляет международное сотрудничество, в том числе участвует в разработке международных договоров РФ и подготовке соглашений по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью (ст. 2).

Таким образом, эффективное участие российской прокуратуры в правотворчестве предполагает системное использование возможностей целого комплекса ее функций (участия в правотворческой деятельности, в рассмотрении дел судами, прокурорского надзора, международного сотрудничества) и форм деятельности (правовой мониторинг, рассмотрение обращений, участие в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления).

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. 2009. 21 января. № 7.

2. Федеральный закон Российской Федерации от 17.01.1992 г. № 2201-1 (ред. от 17.11.1995 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

3. Статистический отчет «О работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации

и органов местного самоуправления» по форме НПА за январь-декабрь 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Статистический отчет «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» по форме ОЖ за январь-декабрь 2013 г. Утв. приказом Генерального прокурора РФ от 19.11.2012 г. № 413. Документ опубликован не был.

5. Статистический отчет «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН за январь-декабрь 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

6. *Винокуров Ю.Е., Плешаков А.М.* Участие в правотворчестве как самостоятельное направление прокурорской деятельности // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 69–72.

7. Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 2002. 616 с.