

Жидких Анатолий Александрович

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ФОРМИРОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье раскрывается значение участия прокуратуры в формировании законодательства РФ. Освещаются состояние и эволюция правовой регламентации указанной деятельности органов прокуратуры. Рассматривается проблема недостаточности правового обеспечения участия прокуроров в создании правовых основ российского общества и государства. Обосновывается необходимость интегрированного использования разных функций и форм деятельности прокуратуры в сфере правотворчества. Предлагаются меры совершенствования правового регулирования этих элементов ее деятельности.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/2-2/14.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2014. № 2 (40): в 2-х ч. Ч. II. С. 59-62. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/2-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

Список литературы

1. Анашкин А. П. Из истории создания и деятельности рабоче-крестьянской инспекции на Алтае (1920-1921 гг.) // Сибирь и Дальний Восток в период восстановления народного хозяйства. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1972. Вып. 6. С. 49-69.
2. Государственный архив Красноярского края (ГАКК). Ф. Р-241. Оп. 1.
3. Государственный архив Новосибирской области (ГАО). Ф. Р-288. Оп. 1.
4. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. Р-4085. Оп. 1.
5. ГАРФ. Ф. Р-4085. Оп. 2.
6. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. Р-320. Оп. 1.
7. Государственный исторический архив Омской области (ГИАОО). Ф. Р-460. Оп. 1.
8. ГИАОО. Ф. Р-460. Оп. 2.
9. Дианов А. Г. Возникновение советских контрольных органов в Сибири // Европейский журнал социальных наук. 2013. № 4. С. 333-341.
10. Дианов А. Г. Методы проведения продналоговых кампаний в Сибири в 1921-1922 гг. (по документам рабоче-крестьянской инспекции) (Часть 1) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. № 12. Ч. 3. С. 63-66.
11. Дианов А. Г. Основные направления деятельности Сибирской рабоче-крестьянской инспекции на завершающем этапе периода военного коммунизма (первая половина 1921 г.) // Альманах современной науки и образования. 2007. № 2. С. 20-25.
12. Дианов А. Г. Основные направления деятельности Сибирской рабоче-крестьянской инспекции при переходе к нэпу (вторая половина 1921 г.) // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 4. Вып. 2. С. 58-66.
13. Слезин А. А. Государственная функция политического контроля: особенности правоприменительной практики // Вестник Тамбовского государственного технического университета. 2007. Т. 13. № 3. С. 821-825.
14. Томский областной центр документации новейшей истории. Ф. П-1. Оп. 1.
15. Центр хранения архивного фонда Алтайского края (ЦХАФ АК). Ф. Р-12. Оп. 1.
16. ЦХАФ АК. Ф. Р-12. Оп. 2.
17. ЦХАФ АК. Ф. Р-103. Оп. 1.

**INTERNAL ORGANIZATION OF WORKERS AND PEASANTS' INSPECTION AUTHORITIES
IN SIBERIA DURING TRANSITION FROM WAR COMMUNISM TO NEW ECONOMIC POLICY (1921)**

Dianov Aleksei Grigor'evich, Ph. D. in History, Associate Professor
Siberian Automobile and Highway Academy
dianov_60@mail.ru

The article is devoted to changes that occurred in the composition and structure of the Workers and Peasants' Inspection in Siberia during transition from War Communism to New Economic Policy (1921). The author reveals the general patterns and characteristics of changes in the qualitative composition of the Siberian regional and provincial Workers and Peasants' Inspections in the analyzed period. The relationships between the regional office of the Workers and Peasants' Inspection and its local organizations are analyzed.

Key words and phrases: Workers and Peasants' Inspection; audit; Siberia; staff; structure; qualitative composition; experience of control work.

УДК 340.131.4

Юридические науки

В статье раскрывается значение участия прокуратуры в формировании законодательства РФ. Освещаются состояние и эволюция правовой регламентации указанной деятельности органов прокуратуры. Рассматривается проблема недостаточности правового обеспечения участия прокуроров в создании правовых основ российского общества и государства. Обосновывается необходимость интегрированного использования разных функций и форм деятельности прокуратуры в сфере правотворчества. Предлагаются меры совершенствования правового регулирования этих элементов ее деятельности.

Ключевые слова и фразы: прокуратура; законодательство РФ; участие в правотворчестве; правовые средства; совершенствование деятельности прокуратуры.

Жидких Анатолий Александрович, к.ю.н., доцент
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
zdoc1953@yandex.ru

**РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ФОРМИРОВАНИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ[©]**

Создание в Российской Федерации правового государства неуклонно повышает роль правового регулирования общественных отношений. Одновременно требуется обеспечивать законность в правовой регламентации

различных сфер жизнедеятельности личности, общества и государства. Такой правовой режим предполагает издание правовых актов уполномоченными законодательством субъектами в установленных им порядке и форме, а также соответствие разрабатываемых правовых актов Конституции РФ и законам.

Однако правотворчество в нашей стране нередко осуществляется непоследовательно и противоречиво. И, несмотря на предпринимаемые усилия, в отечественном законодательстве продолжает возникать немало пробелов и коллизий [15, с. 87]. Между тем несогласованность правового регламентирования ослабляет защиту прав и свобод человека и гражданина. В решении этой проблемы необходимо участие всех органов власти, способных укреплять законность в правовом регулировании. Специализированным государственным органом, призванным обеспечивать законность, является прокуратура.

К сожалению, в Конституции РФ функции этого органа государства не определены (ст. 129). Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 17.11.1995) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) [5] на этот государственный орган возложено участие в правотворческой деятельности (п. 4 ст. 1, ст. 9). К основным целям реализации этой функции прокуратуры отнесено обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности (п. 2 ст. 1). Например, в первой половине 2013 г. прокурорами выявлено свыше 3 тыс. проектов нормативных правовых актов субъектов РФ и более 23,5 тыс. муниципальных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству [13].

Напомним, что участие прокуратуры в обеспечении законности при формировании правовых основ общества и государства исторически закреплялось российским законодательством. Так, еще указом Петра I от 12 января 1722 г. на генерал-прокурора и обер-прокуроров возлагалось выявление нарушающих предписания императора правовых актов центральных государственных учреждений и предъявление требования устранить такие противоречия, а при неподчинении – принесение письменного протеста и приостановление их действия [7, с. 36].

В свою очередь Положением о Верховном Суде СССР и прокуратуре Верховного Суда СССР, утвержденным постановлением ЦИК и СНК СССР от 24 июля 1929 г. [8], прокурорам предписывалось опротестовывать незаконные правовые акты народных комиссариатов и иных центральных ведомств в президиуме ЦИК и СНК СССР. Полномочия по обеспечению законности в формировании системы правовых актов были сохранены в Положении о Прокуратуре СССР от 17 декабря 1933 г. [10]. Согласно Положению о прокурорском надзоре в СССР, утвержденному указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. [11], прокуроры обеспечивали соответствие законам правовых актов, принимаемых министерствами и ведомствами, учреждениями, организациями и предприятиями, исполнительными и распорядительными органами местных советов депутатов трудящихся, общественными организациями и их должностными лицами (п. 1 ст. 10). С этой целью предусматривалось внесение Генеральным прокурором СССР представлений по вопросам, подлежащим разрешению в законодательном порядке, Президиуму Верховного Совета СССР (ст. 9). Законом СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР» [6] на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров возлагалось обеспечение соответствия правовых актов, издаваемых органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями и должностными лицами, Конституции СССР, конституциям союзных, автономных республик, законам СССР, союзных и автономных республик, постановлениям Совета Министров СССР, советов министров союзных, автономных республик (ст. 22). Наряду с этим в перечень функций прокуратуры включено совершенствование законодательства (ст. 3). Такая деятельность обеспечивалась, в том числе, наделением Конституцией СССР Генерального прокурора СССР правом внесения законодательных инициатив Съезду народных депутатов и Верховному Совету СССР (ст. 114). Аналогичным правомочием обладали прокуроры союзных и автономных республик в соответствующих верховных советах (ст. 9). И во многом благодаря участию прокуроров в правотворчестве поддерживались целостность и непротиворечивость советского законодательства.

Однако действующий Закон о прокуратуре ограничил участие прокуроров в правотворческой деятельности внесением 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). Причем за шесть месяцев текущего года 145 таких предложений включены в планы законопроектной работы органов государственной власти субъектов РФ и более 3,1 тыс. предложений – в планы нормопроектной работы органов местного самоуправления [13].

В то же время на практике органы прокуратуры способствуют формированию законодательства РФ и иными правовыми средствами.

Сегодня уже 78 прокуроров субъектов РФ конституциями (уставами) регионов наделены правом законодательной инициативы в соответствующих законодательных (представительных) органах государственной власти. Прокурорам городов и районов уставами муниципальных образований значительного числа субъектов РФ предоставлено полномочие нормотворческой инициативы в представительных органах местного самоуправления. В первой половине 2013 г. с помощью реализации этого права прокурорами издано 113 нормативных правовых актов субъектов РФ и более 7,5 тыс. муниципальных правовых актов [Там же].

Органы прокуратуры непосредственно разрабатывают в пределах их компетенции проекты законодательных и иных правовых актов. В указанный период времени ими подготовлено 172 проекта нормативных

правовых актов субъектов РФ и более 12,5 тыс. муниципальных правовых актов. Кроме того, на основе модельных правовых актов, разработанных прокуратурами субъектов РФ совместно с региональными органами государственной власти, издано более 9 тыс. муниципальных правовых актов [Там же].

Прокуроры составляют заключения на поступающие к ним проекты нормативных правовых актов, которые разработаны иными государственными органами и органами местного самоуправления. Например, за первые шесть месяцев 2013 г. в прокуратурах подготовлены заключения на 26 тыс. таких проектов правовых актов субъектов РФ и 265 тыс. проектов муниципальных правовых актов [Там же].

Большое положительное воздействие на укрепление законности в формировании системы права РФ оказывает не только функция участия в правотворчестве, но в значительной мере и иные виды и формы деятельности прокуратуры [1].

Так, прокуроры в ходе осуществления своих полномочий выполняют правовой мониторинг, позволяющий установить необходимость правового регулирования и его совершенствования. При этом в Положении о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденном указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657 [9], основной целью мониторинга определено развитие правовой системы РФ (п. 3).

Действенным средством выявления потребности в правовом упорядочении общественных отношений, его пробелов и недостатков служат заявления, жалобы и иные обращения граждан, рассматриваемые и разрешаемые в органах прокуратуры. Например, в первой половине текущего года прокурорами рассмотрено более 1,9 млн подобных обращений, из которых свыше 994 тыс. разрешено [14]. К тому же большую роль в активизации использования этого канала обратной связи с прокуратурой в сфере правотворчества играет правосознание граждан. Повышению его уровня способствуют осуществляемые прокурорами разъяснение законодательства и правовое просвещение. К примеру, за указанный период прокурорами проведено более 107,8 тыс. лекций, бесед и других мероприятий по правовому просвещению, из них почти 4,9 тыс. мероприятий – совместно с общественными объединениями. Одновременно прокуроры участвовали в 11,5 тыс. аналогичных мероприятий, проведенных общественными формированиями [12].

Прокуроры активно участвуют в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, посвященных обсуждению проектов нормативных правовых актов. За шесть месяцев 2013 г. ими принято участие в 40 тыс. заседаний указанных органов власти [13].

Участие прокуратуры в укреплении законности при формировании системы права РФ не заканчивается принятием нормативных правовых актов. К примеру, за указанный период прокуроры выявили почти 260 тыс. незаконных правовых актов, изданных поднадзорными органами и должностными лицами. Поэтому требуется устранение из законодательства принятых нормативных правовых актов, которые противоречат Конституции РФ или законам. И в результате вмешательства прокуроров большинство незаконных правовых актов приводится в соответствие с законом или отменяется [3].

Однако принесение протеста на незаконный правовой акт, к сожалению, не всегда влечет приведение такого акта в соответствие с Конституцией РФ и законами. Потому продолжением иных средств прокурорского реагирования на правовые акты, противоречащие конституционным или законодательным положениям, является обращение в суд. Притом взаимодействие прокурорского надзора и судебного контроля является эффективным способом укрепления законности в системе права РФ [2, с. 7]. Повышенное значение имеет обращение прокуроров в органы конституционной юстиции.

Тем самым в условиях создания правового государства традиционные для отечественной прокуратуры надзор за законностью правовых актов и оспаривание незаконных правовых актов в судах приобрели дополнительное назначение, заключающееся в укреплении законности при формировании системы законодательства РФ посредством исключения из нее противоречий конституционным и законодательным установлениям. В ходе надзора за законностью правовых актов и участия в рассмотрении дел судами прокуроры также выявляют пробелы и коллизии правового регулирования. Устранение подобных изъянов зачастую требует участия органов прокуратуры в разработке новых, изменении действующих и отмене правовых норм, что представляет собой их существенный вклад в правотворчество.

Вместе с тем участие прокуратуры в формировании законодательства РФ по-прежнему осложнено целым рядом организационно-правовых проблем.

Так, ч. 2, 4, 5 ст. 125 Конституции РФ и п. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2013) «О Конституционном Суде Российской Федерации» [4] в конституционном судопроизводстве правовой статус Генерального прокурора РФ, призванного обеспечивать законность и охранять общезначимые интересы, уравнен с правами гражданина, защищающего собственные потребности. Со своей стороны, в Законе о прокуратуре (ст. 36) не предусмотрены полномочия прокурора, необходимые для участия в рассмотрении дел конституционными (уставными) судами субъектов РФ.

Изложенное, на наш взгляд, подтверждает актуальность закрепления на конституционном и законодательном уровнях дополнительных полномочий органов прокуроров, которые необходимы для дальнейшего укрепления законности в правовом регулировании общественных отношений в Российской Федерации. К ним относится конституционно-правовая регламентация функций прокуратуры и полномочий Генерального прокурора РФ как самостоятельного участника законодательного процесса и судопроизводства в Конституционном Суде РФ. Не менее важно урегулировать в Законе о прокуратуре функциональные цели и задачи,

основные направления, формы и правовые средства участия прокуроров в правотворческой деятельности и необходимые для этого полномочия. Одновременно следует законодательно закрепить осуществление прокуратурой правового мониторинга правотворчества, законодательства и правоприменительной практики, расширить возможности применения мер прокурорского реагирования (в частности, представления об устранении нарушения закона и предостережения о недопустимости такого нарушения) в правотворческой сфере.

Список литературы

1. Винокуров Ю. Е., Плешаков А. М. Участие в правотворчестве как самостоятельное направление прокурорской деятельности // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 69-72.
2. Крутиков М. Общий надзор и правосудие // Законность. 2005. № 8. С. 7-8.
3. Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Сводный отчет по Российской Федерации по форме ОН за январь-июнь 2013 г.: утвержден приказом Генерального прокурора РФ от 14 декабря 2012 г. № 454 // Документ не был опубликован.
4. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 1994. № 13. Ст. 1447.
5. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 17.11.1995) // СЗРФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
6. О прокуратуре СССР: Закон СССР от 30 ноября 1979 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 48. Ст. 843.
7. Об учреждении должности Генерал-прокурора Российской империи: Указ императора Петра I от 12 января 1722 г. // Памятники русского права / под ред. К. А. Софроненко. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1961. Вып. 8. 667 с.
8. Положение о Верховном Суде СССР и прокуратуре Верховного Суда СССР: Постановлением ЦИК и СНК СССР от 24 июля 1929 г. // Собрание законодательства СССР (СЗ СССР). 1929. № 50. Ст. 445.
9. Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации: утверждено Указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657 // СЗРФ. 2011. № 21. Ст. 2930.
10. Положение о Прокуратуре СССР: утверждено Постановлением ЦИК СССР № 84, СНК СССР от 17 декабря 1933 г. № 2621 // СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 239.
11. Положение о прокурорском надзоре в СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.
12. Сведения о работе прокурора по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению. Сводный отчет по Российской Федерации по форме ВОиПП за январь-июнь 2013 г.: утвержден Приказом Генерального прокурора РФ от 11 декабря 2012 г. № 446 // Документ не был опубликован.
13. Сведения о работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НПА за январь-июнь 2013 г.: утвержден Приказом Генерального прокурора РФ от 31 мая 2010 г. № 227 // Документ не был опубликован.
14. Сведения о работе прокуроров по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений: Сводный отчет по Российской Федерации по форме ОЖ за январь-июнь 2013 г.: утвержден Приказом Генерального прокурора РФ от 17 июня 2011 г. № 176 // Документ не был опубликован.
15. Шувалов И. И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 87-97.

ROLE OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN LEGISLATION FORMATION IN RUSSIAN FEDERATION

Zhidkikh Anatolii Aleksandrovich, Ph. D. in Law, Associate Professor
Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation
zdoc1953@yandex.ru

The article reveals the significance of public prosecutor's office involvement in the formation of the legislation of the Russian Federation. The state and evolution of the legal regulation of public prosecutor's office activity are covered. The problem of the lack of prosecutors' participation legal support in the creation of the legal framework of the Russian society and state is considered. The necessity of the integrated use of different functions and forms of public prosecutor's office activity in law-making is substantiated. Measures for improving the legal regulation of these elements of its activity are suggested.

Key words and phrases: public prosecutor's office; Russian Federation legislation; participation in lawmaking; legal means; improving public prosecutor's office activity.