

Жидких Анатолий Александрович

**АКТУАЛЬНЫЕ КОМПОНЕНТЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УЧАСТИЯ  
ПРОКУРАТУРЫ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ**

В статье раскрывается значение важных компонентов информационного обеспечения участия прокуратуры в правотворчестве - правового мониторинга и обращений граждан и организаций. Освещается правовое регулирование и использование этих информационных источников. Анализируются проблемы указанной деятельности. Обосновываются создание системы правового мониторинга и специализация работы с правотворческими обращениями в органах прокуратуры. Предлагаются меры по совершенствованию использования рассматриваемых каналов информации.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2014/5-1/25.html](http://www.gramota.net/materials/3/2014/5-1/25.html)

Источник

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

Тамбов: Грамота, 2014. № 5 (43): в 3-х ч. Ч. I. С. 83-85. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2014/5-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2014/5-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 342.56

**Юридические науки**

*В статье раскрывается значение важных компонентов информационного обеспечения участия прокуратуры в правотворчестве – правового мониторинга и обращений граждан и организаций. Освещается правовое регулирование и использование этих информационных источников. Анализируются проблемы указанной деятельности. Обосновываются создание системы правового мониторинга и специализация работы с правотворческими обращениями в органах прокуратуры. Предлагаются меры по совершенствованию использования рассматриваемых каналов информации.*

*Ключевые слова и фразы:* прокуратура; участие в правотворчестве; информационное обеспечение; правовой мониторинг; обращения граждан и организаций; совершенствование деятельности прокуратуры.

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

**АКТУАЛЬНЫЕ КОМПОНЕНТЫ ИНФОРМАЦИОННОГО  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ УЧАСТИЯ ПРОКУРАТУРЫ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ<sup>©</sup>**

Участие прокуроров в правотворческой деятельности обусловлено установленными в Федеральном законе от 17.11.1995 г. № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» [3] (далее – Закон о прокуратуре, прим. автора – А. Ж.) целями обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства (п. 2 ст. 1). При этом определение приоритетных направлений достижения этих целей требует информационного обеспечения, в котором неуклонно повышается значение правового мониторинга и обращений граждан. Однако в использовании органами прокуратуры таких информационных источников имеются серьезные проблемы.

Напомним, что правовой мониторинг представляет собой информационное наблюдение, позволяющее анализировать и оценивать результаты правотворчества и правоприменения [5, с. 12]. Притом особенность правового мониторинга, выполняемого прокурорами, состоит в сборе информации о состоянии законности в указанных сферах правоотношений, а также в использовании получаемых сведений для участия в правотворческой деятельности и выполнения иных функций прокуратуры.

Объектами правового мониторинга, проводимого органами прокуратуры, служат разрабатываемые законодательные и иные нормативно-правовые предписания, а также нормативные правовые акты, изданные для исполнения принятых законов, которые представляют интерес с точки зрения достижения установленных законом целей прокуратуры.

Правовой мониторинг проводится в процессе осуществления практически всех функций и форм деятельности органов прокуратуры: надзора, уголовного преследования, участия в рассмотрении дел судами, международного сотрудничества, участия в правотворчестве, в заседаниях представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, при рассмотрении и разрешении обращений. В свою очередь мониторинговая информация используется для реализации всех функций и форм деятельности прокуратуры.

Правовой мониторинг выполняется прокурорами, главным образом, в ходе осуществления своих полномочий. Для оценки состояния законности в правотворчестве и правоприменении используются заключения на проекты нормативных правовых актов, результаты прокурорских проверок, материалы уголовных, гражданских и арбитражных дел, производств об административных правонарушениях, статистические данные, выводы социологических и научных исследований, публикации отечественных и зарубежных средств массовой информации. По мере надобности проводятся специальные мониторинговые мероприятия, в том числе Академией Генеральной прокуратуры РФ. Органы прокуратуры используют сведения о законности в правотворческой и правоприменительной деятельности, получаемые институтами гражданского общества, включая правозащитные и другие общественные объединения.

Важно иметь в виду, что правовой мониторинг не подменяет прокурорский надзор, а является информационно-аналитическим средством обеспечения деятельности прокуратуры.

Большое значение имеет подготовка предложений по совершенствованию правового регулирования общественных отношений, например, включаемых в доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению, который ежегодно представляется согласно п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре Генеральным прокурором РФ Президенту РФ и палатам Федерального Собрания РФ.

Между тем, осуществление правового мониторинга в Российской Федерации законодательно не урегулировано. Притом особенности подобной деятельности прокуратуры обуславливают закрепления ее в качестве самостоятельного элемента общегосударственной системы правового мониторинга.

Со своей стороны Закон о прокуратуре предусматривает выполнение правового мониторинга только в общей форме – как установление прокурорами, в ходе осуществления своих полномочий, необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов (ст. 9).

Нормативные правовые акты Генерального прокурора РФ содержат лишь отдельные положения о правовом мониторинге. Однако в них не конкретизированы полномочия подразделений и должностных лиц органов прокуратуры по сбору и анализу мониторинговой информации, общему руководству, контролю и методическому обеспечению такой деятельности, порядок взаимодействия ее участников.

Отсутствует организационно-распорядительный документ Генерального прокурора РФ, содержащий методику обобщения и оценки получаемых сведений и устанавливающий процедуры разработки и реализации предложений по совершенствованию правотворчества, законодательства и правоприменения.

Необходимо также обучение прокурорских работников навыкам правового мониторинга.

Большое значение для информационного обеспечения выявления и решения первоочередных задач участия прокуратуры в правотворчестве имеют обращения граждан. Согласно Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 № 45 [2], обращение представляет собой изложенные в письменной или устной форме либо в виде электронного документа предложение, заявление, жалоба или ходатайство. Оно может быть коллективным, а также принятым на митинге или собрании и подписанным его организаторами либо участниками (пп. 1, 6 п. 1.9). При этом в приказе Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 № 45 подчеркнута, что рассмотрение и разрешение обращений граждан должны быть подчинены обеспечению защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка (п. 5). Указанная деятельность органов прокуратуры служит гарантией использования гражданами предусмотренного Конституцией РФ права на участие в управлении делами общества и государства (ч. 1 ст. 32), включая их правовое регулирование.

Предложения граждан о совершенствовании законов и иных нормативных правовых актов являются важным ориентиром участия прокуроров в правотворчестве. Заметим, что сведения о необходимости правового упорядочения общественных отношений и повышения его уровня содержатся также в жалобах, заявлениях и иных обращениях граждан в органы прокуратуры. Добавим к этому, что право на обращения по его конституционно-правовому смыслу распространяется и на организации независимо от их организационно-правовой формы.

Нужно сказать и о том, что для участия в правотворчестве органы прокуратуры могут использовать обращения граждан и организаций, поступающие в другие государственные и муниципальные органы, а также общественные объединения и редакции средств массовой информации.

Сведения о необходимости правового регулирования и его совершенствования, содержащиеся в обращениях граждан и организаций, реализуются прокурорами в соответствии со ст. 9 Закона о прокуратуре путем внесения предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней. Решению указанной задачи способствует также участие прокуроров в деятельности рабочих групп, комитетов и комиссий, в заседаниях органов государственной власти и органов местного самоуправления, посвященных подготовке и принятию нормативных правовых актов. Наряду с этим органы прокуратуры, с учетом предложений, высказанных в обращениях граждан и организаций, разрабатывают собственные проекты нормативных правовых актов, которые представляют субъектам права законодательной (нормотворческой) инициативы. Прокуроры, наделенные таким правомочием конституциями (уставами) субъектов РФ и уставами муниципальных образований, непосредственно направляют подобные проекты, которые подлежат обязательному рассмотрению, органам представительной и исполнительной власти [1, с. 18].

Вместе с тем, в настоящее время обращения граждан и организаций, содержащие сведения о необходимости и повышении уровня правового упорядочения общественных отношений, используются органами прокуратуры, на наш взгляд, недостаточно.

Основной причиной тому служит отсутствие специализации в обобщении и оценке правотворческих предложений граждан и организаций. Не обеспечена и правовая регламентация такого подхода. Тем самым, реализация указанных рекомендаций прокуратурой не имеет системного характера, что, в значительной мере, препятствует достижению поставленных перед ней законом целей в сфере правотворчества.

Правда, нужно признать, что использование прокурорами рассматриваемых обращений зачастую осложняется невысоким уровнем правовых знаний большого числа граждан, причем наименее юридически защищенных. Поэтому приказом Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» [4] предписано активизировать правовую пропаганду. Прокуроры осуществляют ее с помощью специальных мероприятий (лекций, выступлений в средствах массовой информации и других) и в ходе реализации своих полномочий (например, в актах реагирования, при участии в рассмотрении дел судами).

Таким образом, анализ использования потенциала правового мониторинга и обращений граждан и организаций прокуратурой в правотворческой сфере показывает, что организационно-правовое обеспечение этой деятельности нуждается в дальнейшем совершенствовании.

По нашему мнению, необходимо на законодательном уровне закрепить место и роль прокуратуры в системе государственного правового мониторинга. Целесообразно урегулировать такую деятельность в Законе о прокуратуре. Следует регламентировать проведение правового мониторинга в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ (инструкции, положениях о структурных подразделениях органов прокуратуры и других). Нуждается в разработке методика указанной деятельности с учетом особенностей ее выполнения прокурорами. Существует также потребность в определении во всех звеньях системы прокуратуры подразделений и должностных лиц, на которых возлагаются мониторинг правотворчества, законодательства и правоприменения, общее руководство, контроль, координация и методическое

обеспечение этой работы. Видятся полезными разработка и внедрение в профессиональную подготовку и повышение квалификации прокурорских работников программ обучения приемам мониторинговой работы.

Наряду с этим, полноценное использование прокурорами в сфере правотворчества обращений граждан и организаций, направленных на совершенствование правового регулирования, с нашей точки зрения, требует специализации обобщения, оценки и реализации таких обращений. Подобную деятельность целесообразно выделить в самостоятельное направление работы прокуратуры с обращениями. Необходимо возложить ее выполнение на конкретных сотрудников и подразделения органов прокуратуры. Предлагаемый подход важно закрепить в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ.

Представляется, что реализация указанных рекомендаций позволит увеличить вклад правового мониторинга и обращений граждан и организаций в информационное обеспечение участия прокуратуры в правотворчестве.

#### Список литературы

1. **Ашурбеков Т. А.** Российская прокуратура на новом этапе трансформации правовой системы: контуры новой доктрины ее развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2008. № 10. С. 16-20.
2. **Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению:** приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 // Законность. 2008. № 10.
3. **О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации:** Инструкция, утверждена приказом Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 № 45 // Законность. 2013. № 4.
4. **О прокуратуре Российской Федерации:** Федеральный закон от 17.11.1995 г. № 168-ФЗ // Собрание законодательства РФ (СЗРФ). 1995. № 47. Ст. 4472.
5. **Тихомиров Ю. А.** Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 12-16.

#### RELEVANT COMPONENTS OF INFORMATIONAL SUPPORT OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE PARTICIPATION IN LAWMAKING

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

The article reveals the significance of the important components of the informational support of public prosecutor's office participation in lawmaking – legal monitoring and citizens' and organizations' appeals. The legal regulation and use of these information sources are covered. The problems of this activity are analyzed. The creation of legal monitoring system and the specialization of the work with lawmaking appeals in public prosecutor's office are substantiated. The measures on the improvement of using the information channels under consideration are suggested.

*Key words and phrases:* public prosecutor's office; participation in lawmaking; informational support; legal monitoring; citizens' and organizations' appeals; improving public prosecutor's office activity.

УДК 347.4

#### Юридические науки

*Анализируя положения российского законодательства о туристской деятельности, автор рассматривает проблему сохраняющегося риска ущемления прав туристов на возмещение реального ущерба, причиненного неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства по договору оказания туристских услуг, в т.ч. в случае несостоятельности (банкротства) туроператора. Основное внимание акцентируется на критическом анализе положений законодательства о туристской деятельности, регулирующих вопросы обеспечения оказания экстренной помощи туристам за счет средств компенсационного фонда объединения туроператоров в сфере выездного туризма.*

*Ключевые слова и фразы:* защита прав туристов; компенсационный фонд объединения туроператоров в сфере выездного туризма; экстренная помощь; эвакуация туристов; финансовое обеспечение; пропорциональное удовлетворение требований туристов и/или иных заказчиков.

**Завьялова Светлана Валерьевна**

*Камчатский государственный университет им. Витуса Беринга*  
s\_zavyalova@mail.ru

#### ЭКСТРЕННАЯ ПОМОЩЬ ТУРИСТАМ: ПРОБЛЕМА СОХРАНЯЮЩЕГОСЯ РИСКА<sup>©</sup>

Ввиду важности и социальной значимости вопросов защиты прав туристов и повышения уровня безопасности туризма, в т.ч. путем исключения возможности проявления злоупотреблений со стороны туроператоров (турагентов) и обеспечения прозрачности их деятельности, апологетами туризма и учеными-правоведами в разное время предлагались различные пути разрешения приведенных проблем. Одни авторы подчеркивают