

Актуальные вопросы надзора за законностью правовых актов

Надзор за законностью правовых актов, издаваемых субъектами правотворчества, в настоящее время является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. Указанное является следствием активного развития и совершенствования действующего законодательства на различных уровнях, в том числе и муниципальном. В деле противостояния финансово-экономическому кризису, обеспечения стабильности социально-экономической ситуации в стране, противодействию преступности и коррупции законодательство играет все большее значение. Не меньшую роль в этом плане играют и другие составляющие нормативной правовой системы — ведомственные, муниципальные, локальные и другие нормативные правовые акты. Расширение сферы правового регулирования и связанное с этим развитие законодательства можно расценивать как одну из основных закономерностей повышения актуальности надзорной деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере.

Работа прокуроров, осуществляемая в данной сфере, строится исходя из требований приказа Генеральной прокуратуры РФ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Согласно данного приказа, предметом прокурорского надзора осуществляемого в рассматриваемой сфере является проверка законности нормативных правовых актов издаваемых органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Вместе с тем, необходимо признать, что несмотря на внешнюю простоту и ясность определения предмета надзора осуществляемого в данной сфере при непосредственной работе по надзору за законностью правовых актов могут возникать целый ряд трудностей связанных в первую очередь с разграничением нормативных правовых актов от ненормативных, поскольку в зависимости от решения данного вопроса будет зависеть необходимость либо отсутствие таковой в подготовке заключений на принимаемые нормативные правовые акты. Указанная сложность заключается в установлении природы (характера) непосредственного



А.А. Учаев

Заместитель прокурора Перовского района Нижегородской области, юрист второго класса

правового акта являющегося предметом надзора, поскольку в действующем законодательстве отсутствует ясное и четкое, определение нормативного правового акта.

Необходимо отметить, что указанные сложности, возникающие в практической деятельности прокуроров, во многом связаны с прикладными, теоретико-методологическими проблемами которые возникают в современном правоведении при решении вопросов о типах правопонимания.

Суть их заключается в проблемности установления собственно правовой природы издаваемых субъектами правотворчества нормативных актов и самого права как вида соционормативного регулирования (способа регулирования общественных, фактических отношений), и его отличия (своеобразия) от других имеющихся в обществе видов социальных регуляторов (морали, технических норм, религиозных норм, обычаев и традиций).

Исходя из сложившейся прокурорско-судебной практики под правовым актом понимается письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права (государственным органом, органом местного самоуправления, должностными лицами от имени указанных органов), направленный на регулирование общественных отношений и имеющий обязательный характер.

Указанное понимание нормативного правового акта исходит из постановления Государственной Думы ФС РФ от 11.11.1996 № 781–II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации». Согласно данному документу, нормативно-правовой акт это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой понимается общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение. Данное понимание нормативных правовых актов во многом схоже с пониманием нормативных правовых актов, которое изложено в п. 12 постановления Пленума Верховного суда РФ от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». Здесь отмечено, что нормативно-правовой акт это изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом. Фактически то же определение воспроизводит и п. 9 постановления Пленума Верховного суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» исходя из которого существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Аналогичные по сути определения нормативных правовых актов предлагаются также и в юридической литературе.

Так, С.С. Алексеев считает, что нормативный правовой акт (по терминологии С.С. Алексеева нормативно-юридический акт), это официальный акт — документ правотворчества компетентного органа, содержащий

юридические нормы (предписания) [1]. По мнению В.К. Бабаева нормативный правовой акт это предписание субъектов правотворчества, содержащие юридические нормы [2].

Приведенные определения нормативно-правовых актов выработанные теорией и практикой целиком и полностью исходят из господствующего в настоящее время в отечественном правоведении нормативного (узконормативного) понимания права. Методологической основой которого является юридический позитивизм исходящий из понимания права и соответственно нормы права исключительно как продукта государства, имеющих определенные, строго обязательные признаки такие как общеобязательность, государственно-властный характер, возможность неоднократного применения, принятие (издание) уполномоченным субъектом правотворчества, формальная определенность, а также наличие (возможность применения) государственного принуждения.

Таким образом, из вышеизложенного усматривается, что специфическим признаком позволяющим отличать нормативные правовые акты от ненормативных является содержание (наличие) в них норм права. В то же время, не оспаривая данное положение в целом, необходимо признать, что понимание норм права (являющихся критерием отличия нормативных правовых актов от ненормативных) исходящие из нормативного (узконормативного) типа правопонимания изначально лишены каких-либо объективных признаков, позволяющих достаточно четко отличать их от технических, организационных и процедурных норм, которые также нередко используются в законодательных актах различных уровней.

Кроме того, наряду с указанным, необходимо также учитывать дополнительные трудности процесса разграничения, основанного на нормативном правопонимании нормативно-правовых актов от ненормативных, которые вызваны негативными особенностями современного законодательства в нашей стране. Так, при издании правовых актов нередко нарушаются правила законодательной техники, отсутствуют установленный унифицированный перечень видов и наименований нормативных правовых актов, в актах зачастую содержатся положения как нормативного (содержащие нормы права), так и ненормативного (содержащего технические, организационные и процедурные нормы), что особенно характерно для уровня муниципального нормотворчества.

В связи с чем, в настоящее время в юридической литературе справедливо отмечается, что нельзя со-

гласится с тем, что свойством нормативности того или иного акта является его принятие только уполномоченным органом власти или должностным лицом. Признавая в принципе, что нормативный правовой акт должен издаваться уполномоченным субъектом, необходимо учесть и то, что это скорее признак законности нормативного акта, а не его существенный признак как правового акта [3].

Нередко в качестве признака нормативного правового акта выделяют неоднократность его применения или периодичность действия закрепленной в нем нормы права. Но если исходить из направленности нормативного правового акта на установление, изменение или отмену норм права, то неоднократность его применения в любом случае презюмируется. В связи с чем, отсутствие повторяемости действия документа не исключает общего характера юридических предписаний [4].

Подобные критические замечания к признакам правовой нормы, выработанным с позиций нормативного правопонимания, наличие которых как указано выше в правовом акте является критерием отличия нормативных правовых актов от ненормативных возможно применить и к другим ее признакам: общеобязательности, формальной определенности, возможности применения государственного принуждения в случае ее нарушения, поскольку все они являются сугубо формальными. Исходя из данных признаков не всегда возможно отличить принятый уполномоченным субъектом правотворчества нормативный правовой акт от ненормативного (индивидуального, технического, организационно-процедурного), поскольку все они обращены исключительно к формальной (внешней) стороне нормы права и упускают из вида внутренние, содержательные признаки и особенности правовой нормы, позволяющие установить ее собственно «правовую, юридическую», а не техническую, организационно-процедурную специфику (природу) и выявить на этом основании из массы многообразных нормативных установлений субъектов правотворчества исключительно нормативные правовые акты, вопросы законности которых являются предметом прокурорского надзора осуществляемого в данной сфере.

Как справедливо отмечает С.С. Алексеев, мнение о том, что закон (в нашем рассмотрении правовой акт) — это всегда нормативный акт, нередко рассматривается в качестве само собой разумеющегося положения. Отсюда — и несколько необычный характер разработки общих вопросов юридических норм: порой не делается даже попыток вскрыть юридические (правовые) осо-

бенности содержащихся в законах (правовых актах) предписаний, все они объявляются только нормами (в том числе акты планирования), и поэтому некоторые авторы стремятся найти признаки нормативности у таких предписаний, в отношении которых следовало бы сначала все же выяснить, являются ли они нормами права или же предписаниями иного рода (техническими, процедурными) [5].

Таким образом, вышеуказанные особенности правовой нормы, в ряде случаев не имеют принципиального значения для решения вопроса о том является ли изданный акт нормативно-правовым либо нет. Само по себе соответствие правового акта по указанным критериям, форме и процедуре принятия нормативных актов еще не свидетельствует о том, что данный правовой акт является нормативным правовым. Но особенности содержания норм права и способа регулирования отношений действительно являются критериями различения нормативных актов от ненормативных, поскольку указанное позволяет выявить собственно правовую специфику издаваемых актов.

В связи с чем, выработка признаков нормы права (являющейся как указано выше критерием разграничения нормативных-правовых и ненормативных правовых актов) с позиций нормативного правопонимания является не полной и требует в связи с этим существенного дополнения и уточнения.

Учитывая теоретико-методологические особенности рассматриваемой проблематики представляется необходимым привлечь для вышеуказанного дополнения и уточнения научно-практический и познавательный потенциал иных типов правопонимания, разрабатываемых в современной юридической науке.

В современных условиях особый интерес с точки зрения выработки понятия нормы права не только исходя из внешних, формальных признаков, а также исходя из содержательных и объективных признаков представляет либертарно-юридическая концепция правопонимания, трактующая право как объективное социальное явление, конституирующим сущностным признаком которого является формальное равенство субъектов правового общения. Не останавливаясь подробно на концептуальных аспектах данного типа правопонимания отметим, что его суть заключается в наличии у субъектов правового общения взаимобусловленных, корреспондирующих прав и обязанностей. В связи с чем, «центр тяжести» в данном типе понимания права лежит не в формальном нормативном установлении, произвольного содержания, могущим иметь какое угодно (техническое, процедурное,

моральное) содержание изданном правотворческим субъектом, а в правах, законных интересах и обязанностях субъектов правового общения. Исходя из либертарного правопонимания под нормой права понимается не просто общеобязательное правило поведения, изданное правотворческим субъектом, рассчитанное на неоднократное применение и обеспеченное силой государственного принуждения в случае ее нарушения, а общеобязательное правило поведения, которое предусматривает и в котором заложено (прописано) взаимодействие субъектов правового общения (физических и юридических лиц) по принципу формального (правового) равенства исходя из признания их друг другом формально равными и независимыми друг от друга, посредством обмена имеющимися у них взаимно обусловленными правами и обязанностями (заказчик и исполнитель по муниципальному (государственному) контракту, орган управления и его структурное подразделение, представительный и исполнительный органы местного самоуправления). Таким образом, в данном случае «внешние» признаки правовой нормы дополняются признаками содержательными, выражающими собственно правовую специфику нормативного установления, заключающуюся в «меновом» (наличие взаимообусловленных прав и обязанностей субъектов правового общения которыми последние в ходе правового общения обмениваются) характере правовой нормы и права как социального регулятора в целом. Здесь необходимо отметить, что правовая норма, построенная по принципу формального (правового) равенства должна являться общеобязательной для неопределенного круга лиц, в противном случае акт в котором она содержится, будет являться не нормативно-правовым, а индивидуальным актом обязательным лишь для конкретных участников (субъектов) возникшего правоотношения.

Таким образом, либертарно-юридическая концепция правопонимания дает как теории надзора за законностью правовых актов, так и теории права в целом теоретическую базу, необходимую для разработки и выработки значимых с точки зрения как теории так и практики критериев отличия нормативных правовых актов содержащих нормы права имеющие собственно правовую специфику, от всех других нормативных актов правотворческих субъектов также содержащих нормы, но не имеющих вышеуказанного правового содержания, а являющихся по сути техническими, организационными, процедурными правилами поведения и отличия в целом права как специфического, особого соционормативного регулятора от всех других видов

социальных норм. Регулирование отношений по принципу правового (формального) равенства характерно лишь только для права и является его спецификой, все другие виды социального регулирования исходят из других концептуальных принципов регулирования.

Обращение внимания при решении вопроса о разграничении нормативных и ненормативных правовых актов не только на внешние, формальные признаки правовой нормы, а также и на ее внутренние, содержательные особенности позволит более детально и точно разграничивать вышеуказанные виды правовых актов.

Важно отметить, что аналогичный вывод прозвучал в определении Конституционного Суда РФ от 20.10.2005 № 442-О, где указывалось, что при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов суды не вправе ограничиваться формальным установлением соблюдения порядка и формы принятия оспариваемого акта. Суды должны устанавливать факт нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан или юридических лиц (субъектов правового общения) неопубликованным нормативным актом и в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав. Таким образом, несоблюдение формы и порядка принятия акта не может являться основанием для признания его ненормативным. Определяющим признаком нормативного акта выступает наличие в нем норм права и, как следствие, возможность влиять на интересы неограниченного круга лиц, приводить к определенным правовым последствиям, что, в конечном счете, предопределяет высокую общественную значимость документа.

В целом необходимо признать, что грань между нормативными и ненормативными правовыми актами весьма подвижна, не всегда выражена четко и определенно. Трудности в их разграничении заключаются в специфике ряда правовых актов, где нормативные предписания переплетаются с ненормативными, в отсутствии исчерпывающего перечня вопросов, регулируемых нормативными и ненормативными актами соответственно, а также во многих сходных чертах обеих разновидностей правовых актов [6]. Решение вопроса о нормативности правового акта в каждом спорном случае должно решаться ответственными прокурорскими работниками исходя из подробного анализа содержащихся в правовом акте норм (правил поведения), содержания самого акта, способа регулирования им соответствующих общественных отношений и характера производимых на его основе действий. Представляется, что использование при осуществле-

нии прокурорского надзора за законностью правовых актов познавательного потенциалов различных типов правопонимания будет способствовать существенному повышению качества практики надзорной деятельности в данной сфере. ■

Литература:

1. Алексеев С.С. Общая теория права. М.: «Издательство Проспект», 2008. С. 435.

2. Бабаев В.К. Теория государства и права. М.: Издательство «Юрист», 2007. С. 354.

3. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов // Арбитражное правосудие в России. 2007. №12.

4. Там же.

5. Алексеев С.С. Общая теория права. М.: «Издательство Проспект», 2008, С. 451–452.

6. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов // Арбитражное правосудие в России. 2007. № 12.