

Особенности организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления

Нормативный правовой акт – это изданный в установленном порядке акт управомоченного органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, в котором содержатся нормы права (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Важно при этом учитывать сформулированное в постановлении Верховного Суда Российской Федерации положение о том, что прокурор (как правоприменитель) не должен входить в обсуждение вопроса: породил ли на самом деле нормативный правовой акт какие-либо правоотношения или только мог их породить, но противозаконные действия не состоялись. Из этого вытекает, что прокурор обязан отреагировать в форме принесения протеста на содержащиеся незаконные положения в любом случае.

Особая вредоносность для режима законности незаконного нормативного правового акта очевидна уже потому, что он адресован широкому кругу граждан – «неопределенному кругу лиц», действует неопределенно долго, а государство принимает на себя обязательство загладить причиненный ущерб, если граждане произвели определенные денежные выплаты, предусмотренные нормативным правовым актом, признанным судом недействующим.

В надзорной практике важно учитывать, что искаженный интерес в экономической сфере стремится легализоваться если не в нормативном правовом акте представительного органа власти, то непременно в квазилегитимном документе в виде писем, телеграмм, не соответствующих внешними признакам нормативного правового акта, но на самом деле являющихся таковыми и лишь прикрывающих неспецифической формой их общеобязательный характер. Поэтому при любом обращении в прокуратуру граждан, ру-



М.А. Нуров

Помощник Семеновского городского прокурора Нижегородской области, юрист второго класса

ководителей хозяйствующих субъектов необходимо тщательно проверить заявленные факты.

В отдельных случаях о нормативном характере правового акта могут свидетельствовать различного рода приложения, утвержденные данным актом (положения, примерные положения, типовые положения). Из этого вытекает принципиальный вывод: оценке с точки зрения нормативности подлежит весь акт в целом, а не каждая из его составных частей, несмотря на его наименование. Поэтому и суд при принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта обязан проверить наличие или отсутствие в оспариваемом акте нормативных положений (и рассмотреть по правилам гл. 24 ГПК РФ).

Государственное, муниципальное имущество имеет особый правовой статус, является основой функционирования государственного сектора экономики, полученная прибыль от деятельности предприятий и оплачиваемых услуг государственных, муниципальных учреждений направляется на удовлетворение потребностей всего общества с разной степенью дифференциации целей, объемов средств адресной государственной поддержки.

Как собственник значительного имущества, государство заинтересовано в эффективном, рачительном и целевом использовании принадлежащих ему

материальных ценностей, денежных средств, имущественных прав. Сказанным обуславливается особое внимание органов прокуратуры к охране государственной собственности специфическими надзорными средствами и принятым в этой сфере правовым актам. Поэтому защита государственного (публичного) интереса составляет одно из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры от районного звена до Генеральной прокуратуры Российской Федерации включительно.

Нормативные правовые акты проверяются прокурором на предмет законности на постоянной основе в сроки, установленные подп. 2.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 N 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» (в ред. от 29.10.2012).

4. Критерии оценки законности нормативного правового акта

Одним из наиболее сложных вопросов в практике прокурорского надзора является определение нормативного правового акта как соответствующего закону или противоречащего ему.

С содержательной стороны оценка нормативного правового акта на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству распадается на несколько этапов, каждый из которых имеет существенное значение для конечного вывода о его законности.

1. Оценка правового акта с точки зрения определенной законом процедуры его принятия, порядка вступления в законную силу, опубликования (обнародования) и регистрации, если таковая требуется.

2. Оценка правового акта с позиции соблюдения установленных законом предмета ведения, компетенции и полномочий органа или должностного лица, его принявшего.

3. Оценка соответствия федеральному законодательству нормативных положений, закрепленных в анализируемом правовом акте.

Прокурор во всех случаях должен исходить из необходимости оценивать каждую норму готовящегося или уже изданного правового акта, а не отдельные положения правового акта, которые могут выглядеть наиболее значимыми.

Рассмотрим последовательно каждый этап оценки законности правового акта.

Оценка правового акта с точки зрения определенной законом процедуры его принятия, порядка

вступления в законную силу, опубликования, обнародования и регистрации.

Процедура прохождения и принятия законов и иных правовых актов в субъекте Российской Федерации регламентирована Федеральным законом от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Следует при этом учитывать те или иные особенности принятия нормативных правовых актов в зависимости от отрасли законодательства. Например, в соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, рассматриваются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо при наличии заключения указанного лица. Данное заключение представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в срок, который устанавливается Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может быть менее 14 календарных дней. Изложенное предполагает специальную подготовку законопроекта по вопросам финансового положения субъекта Российской Федерации в целях устойчивости его бюджета, усиливает ответственность исполнительной ветви власти за его прохождение и в то же время препятствует лоббированию отдельными группами депутатов прохождения выгодного конкретным коммерческим структурам законопроекта, обладает особенностями порядка принятия нормативных правовых актов в сфере бюджетных отношений, преследующий цель сохранения неизменности бюджетных отношений по суммам, статьям расходов и доходов на календарный год, а также объективную связь бюджетных правоотношений с

другими правоотношениями, зависимиыми от бюджетного финансирования.

Для оценки законности акта также не менее важен этап его вступления в законную силу, обнародования и регистрации.

Закон субъекта Российской Федерации обнародуется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), который удостоверяет обнародование закона путем его подписания или издания специального акта. Конституция (устав) и закон субъекта Российской Федерации вступают в силу после их официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации), и вступают в силу не ранее, чем через десять дней после их официального опубликования. В регионах могут быть установлены и иные законные условия и процедуры регистрации и опубликования нормативных правовых актов.

В надзорной деятельности необходимо также учитывать, что вступление в силу нормативных правовых актов может определяться конкретной датой или определенным условием (например, вступлением в силу другого нормативного правового акта). Как правило, положения о вступлении в силу содержатся в тексте самих нормативных правовых актов, чаще всего в заключительном (обязательном) разделе. Общие положения о вступлении в силу нормативных правовых актов в целях достижения единообразия законодотворческого процесса могут содержаться в специально посвященных и основополагающих в этих вопросах нормативных правовых актах (кодексах) Российской Федерации, Указах Президента Российской Федерации, носящих нормативный характер, постановлениях Правительства Российской Федерации.

Налоговым кодексом Российской Федерации установлена допустимость распространения действия вновь принимаемых актов на ранее существовавшие правоотношения либо запрет на включение норм о налогах и сборах в иные, кроме Налогового кодекса (ст. 1), законодательные акты.

Официальным опубликованием считается публикация полного текста нормативного правового акта на русском языке, являющемся государственным языком, и непременно в официальном периодическом издании. Следует учитывать, что в соответствии

со ст. 12 Федерального закона «О средствах массовой информации» не требуется регистрация средств массовой информации учреждаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления исключительно для издания их официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов. Также не требуется регистрация периодических печатных изданий тиражом менее одной тысячи экземпляров. Законодательно установленный порядок учреждения печатных органов позволяет органам местного самоуправления издавать периодический информационный бюллетень, что снимает трудности с обнародованием нормативных правовых актов.

При отсутствии в публичном образовании периодического издания (что встречается редко) необходимо проверить, была ли населению публичного образования представлена возможность ознакомиться с содержанием нормативного правового акта, затрагивающего права и законные интересы граждан. Поэтому доведение содержания нормативного правового акта до сведения населения иным способом, кроме опубликования, не является нарушением.

Оценка правового акта с позиции соблюдения установленных законом предмета ведения, компетенции и полномочий органа или должностного лица, его принявшего.

Общие принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (договоры о разграничении полномочий) и принятия федеральных законов установлены Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Принимая во внимание изложенное, прокурор и должен определить, правомерно ли действовал орган государственной власти субъекта Российской Федерации, издавая тот или иной нормативный правовой акт.

Как показывает надзорная практика, до 75% нормативных правовых актов субъектов РФ оспариваются именно в связи с нарушением предмета ведения, компетенции и полномочий.

В преломлении задач прокурорского надзора речь идет о разграничении компетентных возможностей на принятие нормативного правового акта.

Применительно к кругу актов, надзор за исполнением которых обязан осуществлять прокурор, важным представляется определить органы, управомо-

ченные на принятие нормативных правовых актов по предмету своего ведения. К ним относятся:

1. Федеральное Собрание орган законодательной власти, принимающий по предмету ведения Российской Федерации (исключительная компетенция) и по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов в ее составе федеральные законы (ст. 71, 72, 76, 105 108 Конституции Российской Федерации);

2. Президент глава Российской Федерации, издающий в силу ст. 90 Конституции Российской Федерации указы, носящие нормативный характер, не противоречащие Конституции Российской Федерации, конституционным и федеральным законам.

3. Конституционным Судом Российской Федерации признана правомерной правотворческая деятельность Президента Российской Федерации по предмету исключительного ведения Российской Федерации и совместного с субъектами Российской Федерации в опережающем порядке (в отсутствие федерального закона);

4. органы законодательной власти субъектов Российской Федерации, которые принимают законы по предмету их совместного с Российской Федерацией ведения и по предмету собственного регулирования (ст. 72, 76 Конституции Российской Федерации);

5. высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, органы исполнительной власти, государственные органы субъектов Российской Федерации на основании Конституции Российской Федерации, устава и закона субъекта Российской Федерации;

6. органы (должностные лица) местного самоуправления, уполномоченные на принятие нормативных правовых актов для урегулирования вопросов местного значения, т.е. по предмету собственного ведения, определенному ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Разграничение полномочий и предмета ведения может осуществляться не только по вертикали, но и по горизонтали. Особенно часто это связано с разграничением полномочий по управлению и распоряжению государственным, муниципальным имуществом.

Оценка соответствия федеральному законодательству нормативных положений, закрепленных в анализируемом правовом акте.

Данный этап является наиболее сложным, так как связан с проведением анализа содержания каждой правовой нормы. Главный вопрос, на который отве-

чает прокурор, проводя такой анализ: соответствует ли вновь созданная норма в региональном законе Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, а если анализируется правотворчество органа местного самоуправления, то и законодательству субъекта Российской Федерации.

При решении данной задачи прокурору необходимо иметь в виду наиболее часто встречающиеся основания, по которым нормативный правовой акт может быть распознан как не соответствующий закону:

1. Неправильное толкование федерального и регионального законодательства, на основании которого создается новая правовая норма.

2. Несоответствие вновь создаваемого правила поведения целям нормотворчества, прямо обозначенным в законе.

3. Отсутствие механизмов обеспечения законной реализации принятой нормы. Оно может привести как к рождению неприменимых в принципе норм права, так и к нарушению федеральных законов, затрагивающих права и законные интересы граждан

4. Закрепление в региональном законодательстве норм права, утративших силу, выводов судебных органов по конкретным делам или не связанных с регулируемыми отношениями действующих норм под видом применения «аналогии права» или «аналогии закона».

5. Несоответствие фактически регулируемых отношений федеральному и региональному законодательству, на основании которого создается новая правовая норма.

При наличии одного или нескольких из названных обстоятельств правовой акт, как правило, не соответствует требованиям закона. Следует отметить, что выявление прокурором названных обстоятельств часто связано с превышением полномочий органа или должностного лица соответствующего уровня или компетенции конкретного органа.

Выход за рамки целей, прямо названных в законе, также может свидетельствовать о незаконности изданного правового акта. Наиболее распространены примеры таких нарушений при издании правовых актов, ограничивающих в том или ином виде конкурентную среду. Статьи 1 и 2 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» прямо предусматривают, что органы представительной и исполнительной власти, органы местного самоуправления, антимонопольные органы осуществляют свои полномочия в целях предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недо-

бросовестной конкуренции, их действия направлены на обеспечение условий для создания и эффективного функционирования товарных рынков. В нарушение данного требования главой администрации одной из областей Центральной России было издано постановление по вопросу погашения задолженности производителей сельскохозяйственной продукции перед федеральным и областным бюджетами.

В соответствии с ним Государственному унитарному предприятию «Областная продовольственная корпорация», руководителям сахарных заводов, комбинатов растительных масел было предложено обеспечить закладку на областные склады готовой продукции, выработанной из сырья, поступившего от юридических лиц, которые непосредственно сельскохозяйственную продукцию не производят. При этом

администрация вышла за пределы целей, установленных антимонопольным законодательством, вторглась в правоспособность самостоятельного хозяйствующего субъекта, ограничила право свободного распоряжения своей собственностью (ст. 49 и ст. 209 ГК РФ).

Кроме того, был нарушен подп. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции», прямо запрещающий издавать правовые акты, в которых хозяйствующим субъектам даются указания о первоочередной поставке товаров (выполнении работ, оказании услуг) определенному кругу покупателей (заказчиков) или о приоритетном заключении договоров без учета установленных законодательными или иными нормативными актами Российской Федерации приоритетов. ■