

О государственном контроле за законностью муниципальных нормативных правовых актов

On state control over the legality of municipal regulatory legal acts

Хобраков Д.Ц.

заместитель прокурора Республики Бурятия
e-mail: khobakov80@mail.ru

Khobakov D.Ts.

Deputy Public Prosecutor of the Republic of Buryatia
e-mail: khobakov80@mail.ru.

Аннотация

В статье рассматриваются понятие и виды государственного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов. Выделены основные формы нормоконтроля в сфере муниципального правотворчества. Отмечены недостатки правоприменения.

Ключевые слова: государственный контроль, законность муниципальных нормативных правовых актов, формы нормоконтроля, система нормоконтроля.

Abstract

The article considers a concept and kinds of state control over legitimacy of municipal and regulatory legal acts. Main forms of regulatory compliance verification in the matter of the municipal law-making are pointed out in the article. The article also notes disadvantages of law enforcement.

Keywords: state control, legitimacy of municipal and regulatory legal acts, forms of regulatory compliance verification, system of regulatory compliance verification.

Местное самоуправление в современной России переживает сложный период. Реализации на отечественной почве европейской концепции, основанной на принципах самостоятельности и субсидиарности, препятствуют активное встраивание муниципалитетов в административную вертикаль и дотационность местных бюджетов.

Показательно, что с момента принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в него уже более 150 раз вносились изменения и дополнения.

Непоследовательность государственной политики негативно отражается на законности муниципального правотворчества, которое зачастую засорено дефектными нормативными предписаниями. По состоянию на 08.11.2018 в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов содержатся 298 423 акта, не соответствующих федеральному и региональному законодательству [1].

Муниципальное правотворчество, являясь составной частью национальной нормативной правовой системы, нуждается в контроле, в том числе со стороны органов и должностных лиц государственной власти. В качестве предмета контроля выступает соответствие муниципальных правовых актов, содержащих нормативные предписания, и их проектов совокупности материально-правовых и процессуальных требований,

предъявляемых к компетенции субъекта нормотворчества, содержанию, форме и процедуре принятия (издания) муниципального нормативного правового акта.

Контроль выражается не только в проверке актов на предмет соответствия названным требованиям, но и в принятии мер в целях устранения выявленных несоответствий.

Итак, государственный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов можно определить как деятельность уполномоченных органов и должностных лиц государственной власти по проверке соответствия муниципальных правовых актов, содержащих нормативные предписания, и их проектов совокупности предъявляемых к ним материально-правовых и процессуальных требований, а также принятия мер реагирования в целях устранения выявленных несоответствий.

Такая деятельность осуществляется в определенных процессуальных формах. К их числу относится регистрация муниципальных нормативных правовых актов: разрешительная для уставов муниципальных образований и правовых актов о внесении в них изменений, уведомительная – для всех иных нормативных правовых актов.

Разрешительная регистрация осуществляется территориальными органами Министерства юстиции РФ. Подлежащие регистрации акты проходят обязательную юридическую экспертизу на предмет соответствия предъявляемым требованиям. Методика проведения такой экспертизы является единой для всей страны.

Муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в региональные регистры, ведение которых осуществляется органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном региональным законодательством. По этой причине перечень актов, подлежащих юридической экспертизе, и порядок её проведения в регионах существенно различаются.

На основе региональных регистров Министерство юстиции РФ формирует общедокументальную базу данных, обеспечивает её хранение, предоставление сведений, содержащихся в федеральном регистре. Оценка законности включаемых в федеральный регистр актов Минюстом России не дается.

Как мы видим, государственная регистрация не может служить надежным заслоном от незаконного муниципального правотворчества, поскольку проекты муниципальных нормативных правовых актов не изучаются, юридическая экспертиза проводится не во всех случаях, правовой мониторинг действующей муниципальной нормативной правовой базы на предмет выявления несоответствий в случае изменения законодательства не осуществляется. Помимо этого, имеется проблема своевременности и полноты наполнения региональных регистров.

Государственной регистрации сопутствует прокурорский надзор. Прокуроры во исполнение приказа Генерального прокурора России от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» изучают весь массив муниципальных нормативных правовых актов и их проектов на предмет соответствия предъявляемым требованиям, проводят сверки в целях выявления актов, вступивших в противоречие с изменившимся законодательством [2].

В отличие от территориальных органов Минюста России и органов государственной власти субъектов Федерации, осуществляющих ведение региональных регистров, прокуратура имеет подразделения районного, межрайонного и городского звена, активно участвует в работе правотворческих органов местного самоуправления, принимает участие в судебном рассмотрении дел об оспаривании муниципальных нормативных правовых актов.

Следовательно, в сфере оценки законности муниципального правотворчества

объем проводимой прокурорами работы значительно шире подобной деятельности органов Минюста России и региональных властей.

Возникает вопрос, допустимо ли это, учитывая, что согласно п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы; проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки [3].

В этой связи важно отметить особый характер прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов и их проектов. Необходимость постоянной и планомерной работы прокуроров продиктована тем, что незаконное правотворчество влечет возникновение множества рисков, подрывает согласованность и непротиворечивость нормативной правовой системы.

Изложенное не исключает некоторой ущербности правового регулирования прокурорского надзора. Для её устранения возможно внести изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», определив прокурорский надзор за законностью нормативных правовых актов и их проектов как деятельность, осуществляемую на постоянной основе, в том числе и при отсутствии информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Продолжая рассмотрение институтов, нацеленных на выявление дефектов муниципального правотворчества, отметим судебный нормоконтроль. Этот вид контроля можно назвать окончательным, поскольку правовые конфликты о законности муниципального нормативного правового акта, полностью или частично не разрешенные в досудебном порядке, завершаются в суде.

Основной объем работы по проверке законности муниципальных нормативных правовых актов выполняется судами посредством административного судопроизводства. В 1 полугодии 2018 г. судами с вынесением решения рассмотрено 491 административное дело об оспаривании нормативных правовых актов органов местного самоуправления (в 1 полугодии 2017 г. – 424), удовлетворены заявленные требования по 310 делам (в 1 полугодии 2017 г. – 234) [4].

Вопросы соответствия муниципальных нормативных правовых актов конституции (уставу) субъекта РФ относятся к компетенции региональных конституционных (уставных) судов, правом создания которых воспользовались не все субъекты Федерации.

Разрешая ситуацию, когда в субъекте РФ отсутствует конституционный (уставной) суд, Пленум Верховного Суда РФ в п. 1 постановления от 29.11.2007 № 48 разъяснил, что полномочия по проверке соответствия нормативных правовых актов органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ могут осуществлять суды общей юрисдикции. Исключение составляют случаи, когда рассмотрение дел о проверке соответствия нормативных правовых актов органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ передано Конституционному Суду РФ заключенными в соответствии со ст. 11 Конституции РФ договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ [5].

Возможность рассмотрения Конституционным Судом РФ дела о проверке соответствия муниципального правового акта конституции (уставу) субъекта Федерации представляется больше гипотетической, поэтому заменой регионального конституционного правосудия является деятельность судов общей юрисдикции.

При этом наличие конституционных (уставных) судов в одних регионах и их

отсутствие в других ставит граждан в неравное положение. Для решения этого вопроса можно предложить реформирование существующей системы. Так, возможно создание двухуровневой структуры, когда решения конституционных (уставных) судов могут быть пересмотрены Конституционным Судом РФ, что позволит пресечь возможные коллизии судебных решений и дать новый импульс для создания и возобновления деятельности конституционных (уставных) судов.

Изучение государственного контроля было бы неполным без рассмотрения вопросов юридической ответственности за принятие (издание) незаконных муниципальных нормативных правовых актов. Данная разновидность негативной ответственности предполагает применение определенных санкций за невыполнение правотворческим органом либо должностным лицом местного самоуправления обязанности по обеспечению соответствия принимаемых (издаваемых) ими муниципальных нормативных правовых актов совокупности предъявляемых к ним требований.

Этот правовой институт является комплексным, включает нормы уголовного, гражданского и муниципального права.

Спецификой уголовной ответственности является то, что к уголовной ответственности за издание незаконных правовых актов могут быть привлечены только должностные лица.

Принятие (издание) незаконного муниципального нормативного правового акта может явиться основанием для привлечения к гражданско-правовой ответственности в случае причинения вреда гражданину или юридическому лицу. Должностные лица гражданско-правовой ответственности не несут, так как не являются субъектами гражданского права. При этом возмещение за счет казны муниципального образования вреда, причиненного в результате незаконного правотворчества, может повлечь предъявление к нерадивому чиновнику регрессного иска.

Ответственность за принятие (издание) незаконных нормативных правовых актов предусмотрена также нормами муниципального права. Мерами муниципально-правовой ответственности в соответствии со ст. 73 и 74 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются роспуск представительного органа муниципального образования и отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

Анализ правовых норм, регламентирующих процедуры роспуска представительного органа и отрешения от должности глав муниципальных образований и глав местной администрации, позволяет сделать следующие выводы: 1) решение об инициировании процедуры роспуска представительного органа и решение об отстранении от должности должностного лица принимает высшее должностное лицо субъекта РФ; 2) факт издания незаконного правового акта, а в случае роспуска представительного органа – факт бездействия по исполнению решения суда устанавливается судом; 3) основанием для применения мер ответственности является факт непринятия необходимых мер для исполнения решения суда.

В законодательстве отсутствуют общие нормы, регламентирующие процедуру привлечения к муниципально-правовой ответственности, в том числе установления вины.

Если с субъективной стороной муниципального правонарушения, совершенного должностным лицом, все более или менее понятно, то при привлечении к муниципальной ответственности коллективного субъекта, например, районного совета депутатов, возникает вопрос, как устанавливать вину.

Деятельность представительного органа предполагает богатство мнений и

наличие разногласий, решения принимаются путем голосования, зачастую – тайного. Депутаты могут возражать против принятия незаконного решения либо инициировать принятие законного, однако в случае несогласия с ними большинства их побуждения будут проигнорированы.

В ином случае требуемое решение может быть принято представительным органом, однако отклонено главой муниципального образования.

Для правовой оценки таких ситуаций необходимо определить критерии, совокупность которых позволит принять решение о привлечении коллективного субъекта к муниципально-правовой ответственности. В качестве таковых можно предложить три условия: 1) наличие обязанности, несоблюдение которой влечет привлечение к ответственности; 2) наличие реальной возможности выполнения этой обязанности; 3) непринятие данным субъектом всех зависящих от него мер для её выполнения.

Схожие критерии закреплены законодательством об административных правонарушениях. Так, согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению [6].

Таким образом, в системе государственного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов можно выделить четыре взаимосвязанных элемента: государственную регистрацию, прокурорский надзор, судебный нормоконтроль и юридическую ответственность.

Очевидно, что упомянутые элементы контроля требуют совершенствования, однако, во многом, это борьба с симптомами, а не с причиной. Дефекты муниципального нормотворчества должны выявляться, прежде всего, органами и должностными лицами местного самоуправления, а роль государственных властных институтов сведена лишь к предотвращению возможных сбоев в работе муниципального нормоконтроля. Как было отмечено ранее, на практике ситуация является иной.

Главная проблема заключается в неэффективности правовых служб муниципалитетов, что является следствием отсутствия реальной самостоятельности местного самоуправления, слабости его финансовых основ.

При таких условиях необходим комплексный подход к проблеме правового регулирования нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. Поэтому основными направлениями совершенствования государственного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов могут явиться:

1) укрепление экономических основ местного самоуправления, муниципальных правовых служб, совершенствование учета и систематизации нормотворчества, правового мониторинга на уровне муниципалитетов;

2) последовательное снижение административного давления на муниципалитеты, приоритет профилактических форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления над реакционными, проведение совместных совещаний, учебных семинаров, «круглых столов» по вопросам соблюдения законности в муниципальном нормотворчестве;

3) унификация и расширение практики проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов при включении в региональные регистры, обеспечение полноты и актуальности информации, содержащейся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов;

4) определение в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов и их проектов как деятельности, осуществляемой на постоянной основе, в том числе и при отсутствии информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором;

5) реформирование регионального конституционного правосудия в целях дальнейшей реализации его правокорректирующего потенциала в сфере муниципального нормотворчества.

Литература

1. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://право-минюст.рф> (дата обращения: 08.11.2018).

2. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: приказ Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 № 155 [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1. - СЗ РФ. - 20.11.1995. - № 47. - Ст. 4472.

4. Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции за 1 полугодие 2018 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 08.11.2018).

5. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48. - Российская газета. - 08.12.2007. - № 276.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: [федер. закон: принят Гос. Думой 20 дек. 2001 г.]. – СЗ РФ. - 07.01.2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.