

УДК 348

Роль прокурорского надзора в обеспечении законности нормативных правовых актов регионального парламента



Галимов А.Г.

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье анализируется одно из важнейших направлений деятельности прокуратуры. Прокурорский надзор за обеспечением законности нормативных правовых актов законодательных органов субъектов РФ, его сущность рассматривается в сопоставлении действующего законодательства с правоприменительной практикой.

Ключевые слова: прокурорский надзор, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, региональное конституционное (уставное) судопроизводство.

В общепринятом понимании законность – это режим, при котором соблюдаются законы и иные правовые акты, принципы всеобщности правовых норм [1, с. 3].

Однако в научной литературе нет единства мнений при определении данной правовой категории.

Большинство авторов, давая определение законности, указывают на строгое, неуклонное соблюдение, исполнение норм права участниками общественных отношений. Поэтому представляется верной позиция авторов, которые под законностью понимают принцип, метод и режим реализации норм права, содержащихся в законах и основанных на них подзаконных нормативных актах всеми участниками общественных отношений (государством, его органами, должностными лицами, общественными организациями, гражданами) [2, с. 269]. В результате деятельности указанных субъектов возникает такой режим общественной жизни, при котором большинство его участников соблюдают и исполняют правовые предписания [3, с. 15-21].

По мнению В.В. Клочкова, исполнение правовых предписаний всеми участниками общественных отношений – отнюдь не единственное требование законности в демократическом государстве. Право состоит не только из запретов, но и из предписаний, потому что предписания закона подлежат исполнению всеми, а исполнение предписаний обеспечивается принуждением [1, с. 5-7].

Неотъемлемым атрибутом любого государства являются контролирующие и надзорные органы, обеспечивающие законность на всей его территории.

Органы прокуратуры являются многофункциональным государственным институтом, учреждаемым на основе ст. 129 Конституции Российской Федерации [4], имеющим, согласно Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [5], особый статус. При этом надзор за исполнением законов является одним из ведущих направлений в деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Элементы прокурорского надзора находят свое выражение в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [6], где прямо указано, что правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

Согласно п. 2.2 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за закон-

ностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» [7] (в дальнейшем Приказ), соответствующим прокурорам необходимо безотлагательно реагировать на все факты принятия в регионах конституций, уставов, законов, указов, решений, постановлений и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции России и федеральному законодательству, путем принесения протестов; в случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом обращаться с заявлениями в суд, а в ситуации длительного непринятия органом законодательной власти субъекта Российской Федерации предусмотренных федеральным законодательством нормативных правовых актов – вносить представление об устранении нарушений закона.

В настоящее время процесс опротестования прокурором нормативных правовых актов, не соответствующих закону, имеет не только свои особенности, но и противоречия.

Так, согласно п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Однако применимо ли указанное условие о проведении проверки прокурором на соответствие правового акта вышестоящему правовому акту лишь на основании поступившей информации? Нет. Указанное условие распространяется на те правоприменительные стадии, когда правовой акт уже исполняется и в процессе его реализации возникают нарушения как со стороны органов власти, так и граждан. Таким образом, мера прокурорского реагирования в виде протеста приносится по факту совершенного правонарушения – издания правового акта, противоречащего вышестоящему законодательству.

Протест есть мера прокурорского реагирования, направленная на устранение выявленных нарушений в кратчайшие сроки с целью предотвратить негативные последствия его результатов. Соответственно, затягивание процедуры его рассмотрения является недопустимым с точки зрения принципа законности.

Эффективность протеста заключается в том, что позволяет в сжатые сроки повлиять на незаконные действия должностных лиц и добиться устранения нарушений законодательства путем отмены необоснованного нормативного правового акта.

Вместе с тем существует аргументированная точка зрения, что протест прокурора не содержит положений, связанных с устранением негативных последствий, причиной которых он стал. На прак-

тике подобное является поводом для повторной прокурорской проверки и принятия дополнительных мер прокурорского реагирования, при этом порой восстановить законность бывает достаточно сложно [8].

В. Рохлин считает целесообразным предоставить прокурору право приостанавливать в необходимых случаях действие противоправных правовых актов, опротестованных им, во всяком случае до рассмотрения протеста [9, с. 20-23].

На наш взгляд, такое право необходимо предоставить не столько прокурору, сколько председателю законодательного (представительного) органа государственной власти либо высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), подписавшему законодательный акт.

За какими же нормативными правовыми актами и иными правовыми актами законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации органы прокуратуры осуществляют надзор?

Ответ на этот вопрос, во-первых, содержится в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [6], где приведена следующая иерархия нормативных правовых актов регионального парламента по их юридической силе:

1) конституции и уставы субъектов Российской Федерации;

2) законы субъекта Российской Федерации;

3) постановления законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, более детально разновидности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации закрепляются в конституциях (уставах), региональных законах о нормативных и (или) правовых актах и, особенно, в регламентах высших представительных учреждений.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» позволяет надзирать не только за нормативными правовыми актами, которые принимаются законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, но и правовыми актами внутренних организационных подразделений регионального парламента.

Обращение прокурора в суд служит продолжением иных средств прокурорского воздействия, когда на орган законодательной (представительной) или исполнительной власти не оказало действия требование прокурора устранить нарушение закона [10, с. 21]. Сила прокурорского воздействия всегда состояла в том, что прокурор при отклонении своего акта реагирования имел право обратиться в суд и, добившись удовлетворения своего требования, вос-

становить законность [11]. Кроме того, сохраняется право органов прокуратуры обращаться с соответствующим заявлением непосредственно в суд, без предварительного принесения протеста или внесения представления.

Прокуроры осуществляют такую деятельность и путем участия в конституционном судопроизводстве. Перед ними и органами конституционной юстиции стоят общие задачи выявления и устранения несоответствия Конституции Российской Федерации или конституции (устава) субъекта Российской Федерации положений иных правовых актов. Взаимодействие прокуроров и органов конституционного судопроизводства умножает их возможности по укреплению единства правового пространства Российской Федерации.

Органы прокуратуры являются одним из главных инструментов выявления противоречий Конституции Российской Федерации или иному федеральному законодательству в содержании правовых актов, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, и случаев уклонения от принятия ими нормативных правовых актов во исполнение федерального законодательства.

Вместе с тем в Конституции Российской Федерации и Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [12] Генеральный прокурор не назван в числе лиц, которым принадлежит право обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. Таким правом наделены только прокуроры в некоторых субъектах Российской Федерации, учредивших на основе конституции (устава) институт специализированного судебного конституционного контроля.

В этой связи особое внимание следует обратить на участие прокурора в региональном конституционном (уставном) судопроизводстве, так как в силу общности целей и задач прокуратуры и органов конституционной юстиции их взаимодействие приобретает все большее значение для поддержания режима законности. Взаимодействие органов прокуратуры с органами конституционной юстиции субъектов Российской Федерации объективно расширяет их влияние на укрепление и реализацию принципа законности в правотворческой и правоприменительной деятельности на конкретной территории.

Наряду с запросом как формой обращения прокурора в конституционный (уставный) суд существуют иные формы участия прокурора в конституционном (уставном) судопроизводстве. В их числе:

– допускаемое или обязательное участие в заседаниях конституционного (уставного) суда с правом излагать свою позицию по всем рассматриваемым вопросам (Республики Кабардино-Балкарская [13, Ст. 36], Коми [14, Ст. 47], Дагестан, Северная Осетия – Алания [15, Ст. 35] и Татарстан [16, Ст. 24];

– выступление в качестве приглашенного лица (Республики Карелия [17, Ст. 64] и Адыгея [18, Ст. 64]);

– получение в обязательном порядке постановлений конституционного (уставного) суда (Республики Марий Эл [19, Ст. 73], Татарстан [16, Ст. 71] и Тыва [20, Ст. 75], Калининградская область [21, Ст. 73], Санкт-Петербург [22, Ст. 66]);

Эти формы участия прокурора в деятельности конституционных (уставных) судов можно назвать опосредованными; некоторые из них предоставляются прокурорам тех субъектов Российской Федерации, где они не наделяются правом на обращение с запросом в органы конституционной юстиции (Республики Татарстан [16, Ст. 81] и Тыва [20, Ст. 82], Санкт-Петербург [22, Ст. 72]).

Пределы деятельности прокурора в конституционном (уставном) судопроизводстве устанавливаются также кругом вопросов (дел), право на участие в рассмотрении которых имеет прокурор. К таким категориям дел, в частности, Т.Ю. Ермолаева относит:

– о соответствии нормативных правовых актов субъекта Федерации, органов местного самоуправления конституции (устава) субъекта Федерации (Республики Карелия, Коми, Адыгея, Дагестан, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Башкортостан, Марий Эл и Кабардино-Балкарская, Калининградская область);

– о толковании конституции (устава) субъекта Федерации (Республики Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания и Башкортостан, Калининградская область);

– о соответствии не вступивших в силу международных соглашений субъекта Федерации и (или) межрегиональных договоров (соглашений) субъекта Федерации конституции (устава) субъекта Федерации (Республики Кабардино-Балкарская, Адыгея, Дагестан, Саха (Якутия) и Северная Осетия – Алания);

– о конституционности законов и иных нормативных правовых актов субъекта Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан на основании формулировки, которая при широком толковании подразумевает иные органы и лица, указанные в законе и прокуроров субъектов Российской Федерации (Республики Кабардино-Балкарская, Коми, Адыгея, Северная Осетия – Алания и Марий Эл);

– о соответствии вопроса, выносимого на областной референдум, конституции (устава) субъекта Федерации, а также о соответствии порядка реализации инициативы проведения референдума субъекта Федерации, местного референдума конституции (устава) субъекта Федерации (Республика Адыгея) [23].

Роль органов прокуратуры в обеспечении законности заключается в пресечении малейших нарушений закона, предупреждении их, принятии мер

к ликвидации причин, их порождающих, восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан и организаций, наказании виновных, создании атмосферы неотвратимости ответственности, воспитании работников аппарата управления в духе строжайшего соблюдения целей и буквы закона.

Осуществление надзора органами прокуратуры за нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов является одним из основных направлений деятельности надзорного органа. Соблюдение законности на первоначальном уровне, соответствие издаваемых нормативных правовых актов высшим актам, устранение недостатков, коллизий, пробелов в праве является основным залогом соблюдения прав и свобод граждан Российской Федерации.

Литература:

1. Клочков В.В. О конституционной законности // Конституционная законность и прокурорский надзор: сборник науч. тр. / НИИ пробл. укрепления законности и правопорядка. – М.: Манускрипт, 1994. – С. 3-10.
2. Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2000. – 521 с.
3. Бабенко С.В. Деятельность прокуратуры в обеспечении прав и свобод личности // Российская юстиция. – 2007. – № 9. – С. 15-21.
4. Конституция Российской Федерации принята на всенародном голосовании 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. – URL: <http://www.constitution.ru/>
5. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. – 1992. – № 39 (18 февраля).
6. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42 (18 октября). – Ст. 5005.
7. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
8. Стрельников В.В. Проблемы и перспективы прокурорского надзора за законностью правовых актов // Бизнес в законе. – 2011. – № 5. – С. 28-30.
9. Рохлин В. Проблемы развития прокуратуры: взгляд науки // Законность. – 2000. – № 6. – С. 20-23.
10. Женетль С.З. Оспаривание прокурорами правовых актов, противоречащих закону // Российский судья. – 2002. – № 5. – С. 21-24.
11. Амирбеков К. Общий надзор в условиях реформирования судопроизводства // Законность. – 2003. – № 9. – С. 2-6.
12. Федеральный конституционный закон от 21.06.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета. – 1994. – № 138-139 (23 июля).
13. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 12.12.1997 г. № 38-РЗ «О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики» // Кабардино-Балкарская правда. 1997. – № 246 (23 декабря).
14. Закон Республики Коми от 31.10.1994 г. № 7-РЗ «О Конституционном Суде Республики Коми» // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. – 1994. – № 11. – Ст. 160.
15. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. 2001. – № 127 (5 июля).
16. Закон Республики Татарстан от 22.12.1992 г. № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Республика Татарстан. – 1998. – № 240 (28 ноября).
17. Закон Республики Карелия от 07.07.2004 г. № 790-ЗРК «О Конституционном Суде Республики Карелия» // Карелия. – 2004. – № 74 (10 июля).
18. Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 г. № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея» // Ведомости ГС – Хасэ Республики Адыгея. – 1996. – № 6 (22 мая).
19. Закон Республики Марий Эл от 11.03.1997 г. № 14-З «О Конституционном суде Республики Марий Эл» // Марийская правда. 1997. – № 51.
20. Конституционный закон Республики Тыва от 04.01.2003 г. № 1300 ВХ-1 «О Конституционном суде Республики Тыва» // Тувинская правда. – 2002. – 14 января.
21. Закон Калининградской области от 02.10.2000 г. № 247 «Об Уставном Суде Калининградской области» // Дмитрия Донского 1 Газета. – 2000. – № 83.
22. Закон Санкт-Петербурга от 05.06.2000 г. № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. – 2000. – № 9 (28 июня).
23. Ермолова Т.Ю. Правовое регулирование конституционного (уставного) судопроизводства субъектов Российской Федерации и участия в нем прокурора // Современное право. – 2007. – № 5. – С. 71-76.

The Role of Public Prosecutor's Supervision in the Rule of Law of Regulatory and Legal Acts of the Regional Parliament

A.G. Galimov
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper dwells upon one of the main activities of prosecutor's office. Public prosecutor's supervision of the rule of law of regulatory and legal acts of the legislative authorities of constituent entities of the Russian Federation is viewed by comparison of current legislation with law enforcement practice.

Key words: public prosecutor's supervision, legislative bodies of the constituent entities of the Russian Federation, regional constitutional (regulatory) proceedings.

