

ФОРМЫ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

© **Хобраков Дмитрий Цыбикович**
заместитель прокурора Республики Бурятия
Россия, г. Улан-Удэ
khobakov80@mail.ru

В статье рассматриваются формы контроля органов публичной власти за законностью муниципальных нормативных правовых актов и их проектов. Выделены профилактические и проверочные формы публично-властного нормоконтроля. К числу проверочных форм контроля отнесены проведение юридической экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также правовой мониторинг муниципальной нормативной правовой базы в целях выявления юридических коллизий и иных правотворческих дефектов.

Ключевые слова: контроль, органы публичной власти, законность муниципальных нормативных правовых актов, формы контроля.

Министерством юстиции Российской Федерации осуществляется ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов. По состоянию на 9 сентября 2021 года в нём содержались 377 тысяч актов, не соответствующих закону¹.

Наличие такого массива правовых актов, содержащих дефектные нормативные предписания, влечёт необходимость реагирования со стороны государственных контрольно-надзорных ведомств. Статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации позволяют рассмотреть сложившееся положение дел в динамике. Так, в 1 полугодии 2021 года прокурорами в органы местного самоуправления направлено 70 тысяч представлений, информационных писем, предложений о необходимости принятия или приведения в соответствие с изменениями федерального законодательства муниципальных нормативных правовых актов. Подобная ситуация наблюдалась и в предыдущие годы: 2020 год — 113 тысяч актов реагирования, 2019 год — 105 тысяч, 2018 год — 108 тысяч, 2017 год — 102 тысячи, 2016 год — 93 тысячи, 2015 год — 86 тысяч, 2014 год — 84 тысячи².

Контроль за законностью нормативных правовых актов (нормоконтроль) — это властная функция, которую народ может осуществлять непосредственно либо через органы публичной власти, то есть органы государственной власти и органы местного самоуправления.

¹ Интернет-портал Минюста России «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» // URL: <http://pravo.minjust.ru> (дата обращения: 09.09.2021). Текст: электронный.

² Отчеты Генеральной прокуратуры РФ «О работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» по форме НПА за 1 полугодие 2021 года, 2020, 2019, 2018, 2017, 2016, 2015, 2014 годы.

В разделении публично-властных функций между федерацией, регионами и муниципалитетами можно увидеть вертикальную систему разделения властей. Её следствием является наличие механизма взаимных связей и взаимного дополнения различных уровней публичной власти для наиболее эффективного решения общих для них задач. Общность задач детерминирована единством источника власти. Поэтому самостоятельность уровней власти одновременно предполагает функциональное единство их публично-властных функций.

С этой точки зрения контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов можно рассматривать как взаимосвязанную и взаимодополняющую деятельность органов публичной власти — органов государственной власти и органов местного самоуправления. Сложность и упорядоченность данной деятельности позволяет говорить о наличии системы публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов.

Основными элементами упомянутой системы контроля являются: муниципальный нормоконтроль; государственная регистрация, которая включает государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении в них изменений, а также ведение федерального и региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов; прокурорский надзор; судебный нормоконтроль.

Задачами публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов являются предупреждение, выявление и пресечение несоответствий муниципальных нормативных правовых актов и их проектов совокупности предъявляемых к ним материально-правовых и процессуальных требований.

Решение этих задач достигается путем профилактики несоответствий названным требованиям, оценки их соблюдения, обнаружения их нарушений и принятия мер регулирующего воздействия в целях устранения вскрытых дефектов.

Итак, под публично-властным контролем за законностью муниципальных нормативных правовых актов понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленная на предупреждение, выявление и пресечение несоответствий муниципальных нормативных правовых актов и их проектов совокупности предъявляемых к ним материально-правовых и процессуальных требований, реализуемая посредством профилактики названных несоответствий, оценки соблюдения упомянутых требований, обнаружения их нарушений и принятия мер регулирующего воздействия в целях устранения вскрытых дефектов.

Такая деятельность органов государственного и муниципального контроля осуществляется в определенных процедурных формах.

Анализ юридической литературы позволяет выделить общность мнений о том, что понятие формы контроля отражает внешнее выражение контрольной деятельности.

Например, М. Л. Баранов определяет формы государственного контроля как способы осуществления контрольной деятельности, её практическую реализацию, осуществляемую в пределах предоставленных государственным контрольным органам полномочий, базирующуюся на соответствующих принципах и применяющуюся для достижения поставленных целей с наибольшей степенью результативности контрольной деятельности [1, с. 81].

Таким образом, под формами публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов следует понимать внешнее организационно-правовое выражение, совокупность способов осуществления деятельности уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленной на предупреждение, выявление и пресечение несоответствий муниципальных нормативных правовых актов и их проектов совокупности предъявляемых к ним материально-правовых и процессуальных требований, реализуемой посредством профилактики названных несоответствий, оценки соблюдения упомянутых требований, обнаружения их нарушений и принятия мер регулирующего воздействия в целях устранения вскрытых дефектов.

Как было ранее отмечено, публично-властный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов направлен на предупреждение, выявление и пресечение несоответствий муниципальных нормативных правовых актов и их проектов совокупности предъявляемых к ним материально-правовых и процессуальных требований.

В связи с этим можно выделить профилактические и проверочные формы публично-властного нормоконтроля.

К профилактическим формам, которые обеспечивают предупреждение правотворческих дефектов, относятся оказание муниципалитетам методической помощи, проведение учебных семинаров, конференций, «круглых столов», иных совещаний с представителями органов местного самоуправления и т.п.

Проверочные формы публично-властного нормоконтроля охватывают оценку соблюдения материально-правовых и процессуальных требований к нормативным правовым актам и их проектам, а также обнаружение нарушений этих требований. Проверочными формами нормоконтроля являются проведение юридической (правовой) экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также правовой мониторинг муниципальной нормативной правовой базы в целях выявления юридических коллизий и иных правотворческих дефектов. Рассмотрим эти формы контроля подробнее.

Экспертиза — это исследование, направленное на установление конкретных обстоятельств посредством применения специальных знаний и умений. В зависимости от поставленных целей в отношении актов нормотворчества и их проектов проводятся разнообразные экспертизы. К их числу относятся юридическая, антикоррупционная, лингвистическая, финансовая экспертизы, оценка регулирующего воздействия. Этот перечень является далеко не исчерпывающим.

Юридическая экспертиза нормативного правового акта и его проекта представляет собой исследование на предмет установления их соответствия или несоответствия совокупности предъявляемых к ним материально-правовых и процессуальных требований.

Более сложной формой проверочного публично-властного нормоконтроля служит правовой мониторинг муниципальной нормативной правовой базы, направленный на обнаружение юридических коллизий и иных дефектов муниципального правотворчества.

Изучение юридической литературы позволяет сделать вывод о разнообразии трактовки термина «мониторинг», авторы выделяют «мониторинг правового пространства» [1, с. 50], «мониторинг нормативных актов» [4, с. 33], «мониторинг законодательства и правоприменительной практики» [2, с. 37], «коллизионный мониторинг» [6, с. 265].

Обобщение названных трактовок позволяет отметить единство взглядов о наличии у мониторинга функций наблюдения, анализа, оценки и прогноза. А. Ю. Сологуб обоснованно предлагает использовать понятие «правовой мониторинг», оно в отличие от других более универсально и позволяет не только единообразно толковать мониторинговую деятельность различными субъектами, но и использовать единообразную терминологию в нормативных правовых актах, которые устанавливают основы и процесс организации и проведения правового мониторинга [5, с. 12].

Выявление юридических коллизий и иных правотворческих дефектов является основанием для применения мер регулирующего воздействия, которые можно определить как способы реагирования субъектов публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов на обнаруженные несоответствия.

Меры регулирующего воздействия в целях устранения вскрытых дефектов подразделяются на информационно-консультативные (рекомендательные) и императивные.

К числу информационно-консультативных (рекомендательных) мер регулирующего воздействия относятся направление информации о выявленных недостатках, внесение замечаний, предложений. В таких документах излагаются обнаруженные недостатки, предлагаются пути их устранения.

Императивный характер носят меры регулирующего воздействия, содержащие требования об устранении выявленных правотворческих дефектов либо непосредственно ликвидирующие такие дефекты. Например, наложение отлагательного вето, принесение протеста на правовой акт, направление в суд административного искового заявления, отмена муниципального нормативного правового акта, внесение в него изменений, признание нормативного правового акта недействующим и т.п.

Наличие такого арсенала мер регулирующего воздействия позволяет устранять правотворческие дефекты на всех этапах «жизни» муниципального нормативного правового акта. При этом каждый из субъектов публично-властного контроля в силу своей специализации обладает ограниченными предметом контроля и инструментарием. Объединение ресурсов нормоконтрольных ведомств позволяет устранить этот недостаток. В этой связи можно говорить о коллаборации как сотрудничестве различных субъектов контроля для совместного решения задачи обеспечения законности муниципального нормотворчества.

Возможность такого сотрудничества апробирована при создании в ноябре 2018 года и функционировании временной межведомственной рабочей группы по проверке законности нормативных правовых актов органов местного самоуправления Кабанского района Республики Бурятия: муниципального образования «Кабанский район», городского поселения «Бабушкинское», сельских поселений «Кабанское» и «Каменское».

В состав группы включены представители прокуратуры Республики Бурятия, региональных управлений Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной налоговой службы, Государственной инспекции труда в Республике Бурятия, Администрации Главы Республики Бу-

рительства и Правительства Республики Бурятия, Уполномоченный по правам человека в Республике Бурятия.

Специальные, отраслевые знания участников коллаборации позволили охватить широкий спектр вопросов. Путем применения информационно-консультативных и императивных мер регулирующего воздействия в соответствии с законом приведен 81 муниципальный нормативный правовой акт, устранены пробелы правового регулирования.

Этот положительный опыт учтен в дальнейшей деятельности. В результате функционирования временной межведомственной рабочей группы по проверке законности нормативных правовых актов органов местного самоуправления Селенгинского района Республики Бурятия (2019–2020 годы) установлена необходимость приведения в соответствие с законом 75 нормативных правовых актов, отмены 2 нормативных правовых актов, устранения правовых пробелов в 3 случаях.

Коллаборация не подменяет деятельность конкретных контрольно-надзорных ведомств. Её достоинство в возможности комплексно и эффективно решать задачи, слишком сложные и объёмные для отдельных субъектов контроля.

Литература

1. Баранов М. Л. Юридическая природа и формы государственного контроля // Административное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 80–84.
2. Варкова С. А. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. М., 2013. 183 с.
3. Жужгов И. В. Мониторинг правового пространства Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Ставрополь, 2006. 220 с.
4. Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01. Москва, 2008. 202 с.
5. Сологуб А. Ю. Правовой мониторинг: понятие и значение // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 11–13.
6. Стародубцева И. А. Коллизионные отношения как разновидность конституционно-правовых отношений: монография. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. 330 с.

FORMS OF PUBLIC-GOVERNMENTAL CONTROL OVER THE LEGALITY OF MUNICIPAL REGULATORY LEGAL ACTS

Dmitry Ts. Khobrakov

Deputy Public Prosecutor of the Republic of Buryatia
Russia, Ulan-Ude
khobrakov80@mail.ru

The article considers the forms of control of public authorities over the legality of municipal regulatory legal acts and their projects. Preventive and verification forms of public– governmental compliance assessments are highlighted. The verification forms of control include conducting a legal examination of regulatory legal acts and their projects, as well as legal monitoring of the municipal regulatory legal framework in order to identify legal conflicts and other law-making defects.

Keywords: control, public authorities, legitimacy of municipal and regulatory legal acts, forms of control.