

О НОРМОКОНТРОЛЕ ЗА НЕОПУБЛИКОВАННЫМИ (НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫМИ) НОРМАТИВНЫМИ ПРАВОВЫМИ АКТАМИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрены некоторые дискуссионные аспекты осуществления судебного контроля за муниципальными нормативными правовыми актами. Проблемы реализации данного института порождаются противоречиями в регламентации как самого нормоконтроля, так и процедур опубликования и регистрации актов органов местного самоуправления. По результатам изучения вопроса внесено предложение распространить механизмы судебного нормоконтроля на неопубликованные (незарегистрированные) муниципальные акты.

Ключевые слова: местное самоуправление, нормоконтроль, опубликование, государственная регистрация, муниципальный нормативный правовой акт.

Государственный, внутримunicipальный и общественный контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления распространяется практически на все сферы, к которым они причастны. При реализации соответствующих функций очень важно сохранение баланса между обеспечением самостоятельности органов местного самоуправления, в том числе в области нормотворческой деятельности, и соблюдением законности, правомерности и справедливости в работе государственного и муниципального аппаратов. Представляется, что судебный нормоконтроль, как осуществляемый независимой ветвью власти, служит максимально объективным и действенным институтом по осуществлению контроля за нормативными правовыми актами особенно в сфере местного самоуправления.

Конституция РФ [1] (ч. 3 ст. 15) закрепила положение, согласно которому любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Однако в последнее время все большую актуальность приобретает проблема, связанная с увеличением количества нормативного материала органов местного самоуправления, в процессе принятия которого не были полностью соблюдены предъявляемые к нему требования по опубликованию или регистрации в территориальных органах Министерства юстиции РФ. К таким муниципальным актам процедура судебного нормоконтроля применена не может быть, потому что формально под признаки норматив-

ного правового акта они не попадают. Но поскольку в практике работы муниципальных органов имеет место применение указанных актов в отношении граждан, необходимо проведение соответствующих контрольных процедур, но каких именно – вопрос в науке дискуссионный.

Для разрешения поставленной проблемы в первую очередь следовало установить, при соблюдении каких условий муниципальный нормативный правовой акт (далее – НПА или акт) признается официально опубликованным, а также основания его регистрации в территориальных органах Министерства юстиции РФ; провести параллели с соответствующими процедурами на федеральном и региональном уровнях.

К любым нормативным правовым актам в Российской Федерации применяется один и тот же механизм опубликования.

Во-первых, официальное опубликование проводится путем помещения текста документа в общедоступном издании, которое свободно распространяется среди населения по неограниченной подписке.

Во-вторых, размещается текст НПА в общедоступном издании только тогда, когда оно имеет особый статус, т.е. законодательно определено в качестве источника официального опубликования для данного вида НПА.

В-третьих, НПА должен быть опубликован в официальном издании полностью [2].

Однако теоретически простой алгоритм при фактической реализации зачастую нарушается. Причиной этого служит отсутствие чет-

кости в позициях законодателя. С одной стороны, применяется простая и лаконичная конституционная норма об обязательном опубликовании нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. Но с другой стороны, положения об официальном опубликовании полного текста НПА являются пробельными. Такие требования законодательно закреплены только для федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального Собрания. Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ [3] четко определено, что официальной публикацией законов считается первая публикация их полных текстов. Что же касается актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов и муниципалитетов, то для них необходимость опубликования полного текста не установлена. Также возможна ситуация, когда сам порядок опубликования данного вида НПА официально не установлен либо не существовал какое-то время [4, с. 7].

Относительно же муниципальных актов законодатель придерживается более строгой позиции, распространяя обязанность опубликования не только на нормативные правовые акты, а на любые муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности¹. Это положение с одной стороны свидетельствует о расширении круга актов органов местного самоуправления, подлежащих нормоконтролю, но с другой стороны также как и на федеральном уровне отсутствие определенности порождает противоречия. На основании ч. 1 ст. 44 и ч. 3 ст. 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [5] порядок опубликования муниципальных правовых актов определяется уставом муниципального образования. Этот порядок должен обеспечивать возможность ознакомления граждан с муниципальными правовыми актами, за исключением актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом. Однако данное требование имеет оценочный характер, проконтролировать его выполнение достаточно сложно, а какие-либо общеобязательные

требования по способу опубликования муниципальных правовых актов законом не предусмотрены [6, с. 55]. Интересное разъяснение по данному вопросу содержится в п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48: «Учитывая, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает, в исключительных случаях при отсутствии в публичном образовании периодического издания, осуществляющего официальное опубликование нормативных правовых актов, принимаемых в этом публичном образовании, и при опубликовании оспариваемого акта в ином печатном издании либо обнародовании акта (например, в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного образования) необходимо проверять, была ли обеспечена населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его содержанием. Если такая возможность была обеспечена, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения населения в ином порядке» [7].

Более того, в ракурсе рассматриваемых положений ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. их прямым нарушением выглядят предусмотренные ст. 4 Закона Оренбургской области от 25 декабря 2008 г. № 2694/563-IV-ОЗ [8] нормы о включении в областной регистр нормативных правовых муниципальных актов наряду с опубликованными и неопубликованными (необнародованными) НПА. Таким образом, представительный орган областной власти сознательно создает условия нарушения федерального законодательства и соответственно прав граждан муниципалитетами.

Вопросы государственной регистрации и вступления в силу НПА на федеральном уровне регулируются Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 [9] и Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 [10]. В соответствии с п. 10 Правил, утвержденных указанным Постановлением, государственной регист-

¹ См. ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 25 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

рации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

В п. 12 «Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденных Приказом Министерства юстиции РФ от 04.05.2007 г. № 88 [11], дается более подробное описание нормативных актов, которые подлежат государственной регистрации. При этом согласно п. 15 указанных разъяснений ряд ведомственных НПА, таких как индивидуальные акты; технические акты (ГОСТы, СНиПы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), акты рекомендательного характера, не подлежат представлению на государственную регистрацию.

Так, ссылаясь на то, что НПА относятся к указанной группе актов, органом власти они могут быть применены и без публикации, независимо затрагиваются ли положениями данных нормативов права и свободы граждан и организаций [4, с. 8].

В сфере местного самоуправления в соответствии со ч. 6 ст. 44 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ обязательной государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом, подлежат устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования. При этом на основании изменений, внесенных ст. 43.1 вышеуказанного закона, подлежат включению в соответствующие региональные и федеральный регистры все муниципальные нормативные правовые акты, а именно: устав, муниципальные нормативные правовые акты о внесении изменений в устав; нормативные правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе); нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования; нормативные правовые акты главы муниципального образования; нормативные правовые акты главы местной администрации; нормативные правовые акты иных

органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом. Соответствующие обязанности возлагаются на территориальные органы Министерства юстиции РФ.

Вышесказанное свидетельствует об усилении тенденции законодателя по обеспечению учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о муниципальных актах, создании условий для получения такой информации органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами и организациями [12, с. 74]. Что опять таки должно способствовать развитию нормоконтроля за подобными актами, однако встречает множество препятствий для должной реализации. Более того, ряд регионов сознательно уклонились от данной федеральной рекомендации и отказались от закрепления в своих законах норм, предусматривающих проведение юридической экспертизы муниципальных правовых актов [12, с. 74], как предшествующей регистрационному учету стадии. Аналогично спорному вопросу об опубликовании полных текстов НПА, для регистрации в большинстве случаев муниципалитеты направляют свои акты без приложений [12, с. 76], в связи с чем проведение их полноценного правового анализа невозможно.

Из вышеизложенного следует, что на практике часто возникают определенные проблемы, связанные с опубликованием и регистрацией в Министерстве юстиции РФ и его территориальных органах, которые фактически не являются преградой для применения данных НПА: в ежедневной деятельности этими актами руководствуются, а на основе их норм принимаются решения в отношении граждан [13, с. 134]. Данный феномен определяют причины как юридического, так и политического характера, в частности: проблема открытости власти, доступности информации и другие.

Очевидна необходимость борьбы с неопубликованными нормативными актами, так как их издание и применение нарушают режим гласности, доступности официальной информации, а также в целом режим конституционной законности в нашей стране.

В литературе встречается точка зрения о том, что в имеющихся условиях данный вопрос

следует переносить в плоскость ответственности правотворческих органов, которые оказались не способны или не хотят верно квалифицировать издаваемые ими акты и публиковать их [14]. Наряду с этой позицией в науке и практике существуют два принципиально разных подхода к этому вопросу.

1. Признавать незаконными и недействующими неопубликованные либо незарегистрированные нормативные акты нет необходимости, т.к. они уже не действуют в силу вышеизложенного прямого и недвусмысленного конституционного предписания (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ). То есть предложено юридической практике игнорировать данные НПА (не применять, не допускать обжалования, т.е. делать вид, что их и вовсе нет [15, с. 6]), при этом, отрицается право граждан и юридических лиц, к которым неопубликованный нормативный акт был применен или подлежит применению, а также прокуроров и иных субъектов нормоконтроля в судебном порядке требовать устранения незаконного акта.

Единственно альтернативой в сфере местного самоуправления в данном подходе остается, предусмотренная ст. 78 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ возможность обжалования в судебном порядке решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, а также решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе основанных на таком неопубликованном или незарегистрированном акте. Однако предусмотренная ст. 48 вышеуказанного закона отмена судом муниципальных правовых актов не применима².

2. Признавать незаконными и недействующими неопубликованные либо незарегистрированные нормативные акты необходимо, поскольку этого требуют сложившиеся в России правовые реалии, а также должная реализация гарантированного Конституцией РФ права каждого на судебную защиту. И данный подход представляется правильным. Так, предлагается допустить возможность обжалования и устранения неопубликованных нормативных актов из правовой базы посредством судебного нормоконтроля.

Как верно заметил Д.Н. Бахрах, нарушение порядка принятия и вступления актов в силу не лишает акты качеств нормативности. Принятый с нарушением соответствующей процедуры нормативный акт автоматически не прекращает действия, на его основе возникают правоотношения. Он будет фактически действовать, пока в установленном законом порядке его не отменят (признают недействующим) [16, с. 58].

Также на необходимость проведения судебного нормоконтроля в отношении таких актов ни раз указывал Конституционный суд РФ. Так, в Определениях от 20.10.2005 № 442-О [17] и от 2 марта 2006 г. № 58-О [18] разъясняется необходимость проведения судебного нормоконтроля в отношении незарегистрированного и неопубликованного в установленном порядке НПА, противоречащего закону полностью или в части в случае, если такой акт, содержащий обязательные правила поведения, адресованные неопределенному кругу лиц и рассчитанные на многократное применение, нарушает права и свободы человека и гражданина. Данные определения выносились в отношении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, однако представляется верным распространять эту позицию и на НПА органов местного самоуправления по логике законодателя, запрещающей применять на территории Российской Федерации акты, не опубликованные (не зарегистрированные) в установленном порядке.

Особое указание в данных определениях Конституционный суд РФ сделал на то, что при рассмотрении данной категории дел нельзя ограничиваться формальным установлением того, прошел ли обжалуемый акт государственную регистрацию и опубликован ли он в установленном порядке. Суду необходимо установить, содержит ли этот акт нормативные положения, затрагивающие права и законные интересы граждан. В случаях, когда НПА отвечает этим условиям, а также не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке, суды должны признавать его недействующим и в каждом конкретном случае реально обеспечивать восстановление нарушенных прав. Иначе будет иметь место прямое нарушение ст. 46 Конституции РФ, т.е. необоснованный отказ в судебной защите.

² Подробнее см.: Соколова А.И. Проблемы оспаривания нормативных правовых актов, не опубликованных (не зарегистрированных) в установленном порядке // Актуальные вопросы развития государственности и правовой системы в современной России: материалы ежегодной Всероссийской научно-теоретической конференции 16 выпуск. 2010. С. 42-44.

Несмотря на данную вполне обоснованную позицию высшего суда, в литературе встречается мнение о том, что исполнять данное Определение КС РФ не следует [19]. Однако наиболее важным в рассматриваемой ситуации является то, что фактическое применение неопубликованного НПА нарушает права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами [14], и игнорирование данного определения не возможно.

При этом, представляется правильной точка зрения о необходимости к неопубликованным или незарегистрированным НПА применять механизм формального судебного нормоконтроля. Он в отличие от материального предусматривает оценку судом спорного акта только с точки зрения его формы (закон, приказ, постановление, указ и т.п.) и иных формальных условий его издания (соблюдение порядка принятия (издания), официального опубликования и введения в действие). Материальный судебный нормоконтроль требует производить оценку НПА по содержанию нормы и должен быть использован в качестве дополнительного инструмента и обоснования неправомерности нормативного акта, а в рамках данной процедуры (формальный судебный нормоконтроль) установление того обстоятельства, что нормативный акт, затрагивающий права, свободы и обязанности человека и гражданина и использующийся для регулирования таких правоотношений, не был опубликован официально для всеобщего сведения, является самостоятельным основанием для его дисквалификации [15, с. 7].

А также следует говорить о том, что распространение судебного нормоконтроля на акты, имеющие рассматриваемые пороки формально-юридического свойства имеет ряд преимуществ.

1. В отличие от позиции по игнорированию неопубликованных или незарегистрированных НПА метод борьбы с ними посредством данного института способствует реальному укреплению режима законности в государстве.

2. Решение суда влечет за собой утрату силы оспариваемого нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. Это решение не может быть преодолено повторным

принятием такого же акта. Таким образом, в результате проведенного судебного нормоконтроля по каждому конкретному случаю обеспечивается эффективное восстановление всех прав, которые уже нарушены, а также тех, которые могут быть нарушены в будущем.

В отличие от этого признание незаконными действий или решений органов власти, основанных на таком акте, никоим образом не влияет на предотвращение аналогичных нарушений и считается мерой не комплексного, а точечного характера [4, с. 10].

3. При осуществлении контроля за решениями, действиями и бездействием органов публичной власти в процессуальном законодательстве установлен срок давности – три месяца, при реализации процедур судебного нормоконтроля сроков давности не существует, исходя из природы нормативного акта как рассчитанного на многократное применение неопределенным числом лиц и неограниченное количество.

4. Статьей 8 Всеобщей декларации прав человека [20] предусмотрено право каждого человека на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных Конституцией или законом. Поводом для обращения в компетентный суд является нарушение прав заявителя в результате действия предписания конкретной нормы права, а не по причине нарушения порядка принятия и опубликования. Таким образом, признание незаконными действий должностного лица, издавшего нормативный акт с нарушением порядка его опубликования, не направлено на реализацию конституционного права на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ) посредством признания нормативно-правового акта или его отдельных положений недействующими, так как не гарантирует их отмену, несмотря на прямое нарушение ч. 3 ст. 15 Конституции РФ.

При сохранении действующей ситуации граждане и организации остаются без государственной защиты, а в механизме нормоконтроля явственно зияют пробелы. На основании изложенного, представляется правильным внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, процессуальное законодательство и иные акты, регламентирующие процедуру нормоконтроля.

10.01.2012

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. - 2009. - № 4. - Ст. 445.
2. Справочная информация // Условия и порядок вступления в силу федеральных нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : электрон. правовой справ. KODCD23. - КонсультантПлюс. Выпуск 12. Осень 2009 г. - 1 CD-диск, 12 см. (СД58-ПЦПИ).
3. Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (в ред. от 15 мая 2010 г.) // РГ. - 1994. - №111.
4. Медведев, И.Р. Оспаривание неопубликованных (незарегистрированных) нормативных правовых актов: последняя практика Верховного Суда РФ // Арбитражный и гражданский процесс. - 2008. - № 11. - С. 6-10.
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 ноября 2011 г.) // СЗ РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.
6. Баранов, П.М. О проблеме полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления по принятию нормативных правовых актов // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 2. - С. 54-58.
7. Постановление Пленума Верховного суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29 ноября 2007 г. № 48 (в ред. от 10 июня 2010 г.) // БВС РФ. - 2008. - №1.
8. Закон Оренбургской области от 25 декабря 2008 г. № 2694/563-IV-ОЗ «Об областном регистре муниципальных нормативных правовых актов» (принят Законодательным Собранием Оренбургской области 17 декабря 2008 г.) (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] : электрон. правовой справ. KODCD23. - Гарант-Эксперт, версия от 17 января 2011. - 1 CD-диск, 12 см. (СД58-ПЦПИ).
9. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 27 июля 2010 г.) // СЗ РФ. - 1996. - № 22. - Ст. 2663.
10. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (в ред. от 15 мая 2010 г.) // СЗ РФ. - 1997. - № 33. - Ст. 3895.
11. Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // РГ. - 2007. - № 161.
12. Фархуллина, Н.Н. К вопросу о противоречии федеральному и региональному законодательству муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ (практический аспект) // Конституционное и муниципальное право. - 2010. - №2. - С. 73-76.
13. Медведев, И.Р. Оспаривание неопубликованных (незарегистрированных) нормативных правовых актов: последняя практика Верховного Суда РФ // Закон. - 2007. - № 12. - С. 133-142.
14. Бошно, С.В. Судебная власть об опубликовании нормативных правовых актов в связи с оценкой их действия и применения // Ваш налоговый адвокат. - 2009. - № 2. // [Электронный ресурс] : электрон. правовой справ. KODCD23. - Гарант-Эксперт, версия от 17 января 2011. - 1 CD-диск, 12 см. (СД58-ПЦПИ).
15. Качанов, Р.Е. Судебная дисквалификация неопубликованных нормативных актов: концептуальные изменения в судебной практике // Адвокат. - 2008. - № 3. - С. 5-8.
16. Бахрах, Д.Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права. - 2005. - № 4. - С. 58-64.
17. Определение Конституционного Суда РФ от 20 октября 2005 № 442-О «По жалобе закрытого акционерного общества «СЕБ Русский Лизинг» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 29, пунктом 1 части 1 статьи 150, частью 2 статьи 181, статьями 273 и 290 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] : электрон. правовой справ. KODCD23. - КонсультантПлюс. Выпуск 14. Осень 2010 г. - 1 CD-диск, 12 см. (СД58-ПЦПИ).
18. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2006 г. N 58-О «По жалобе гражданина Смердова Сергея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] : электрон. правовой справ. KODCD23. - Консультант Плюс. Выпуск 14. Осень 2010 г. - 1 CD-диск, 12 см. (СД58-ПЦПИ).
19. Федин, А.И. Права не нарушены – обжалование невозможно // Эж-Юрист. - 2006. - № 46. - С. 7-13.
20. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) [Электронный ресурс] : электрон. правовой справ. KODCD23. - Гарант-Эксперт, версия от 17 января 2011. - 1 CD-диск, 12 см. (СД58-ПЦПИ).

Сведения об авторах: **Соколова Анна Игоревна**, аспирант кафедры теории государства и права и конституционного права юридического факультета Оренбургского государственного университета
norma_m@inbox.ru

UDC 34 013 13 (34 013 0567)

Sokolova A.I.

Orenburg state university, norma_m@inbox.ru

ABOUT NORMATIVE CONTROL FOR UNPUBLISHED (UNREGISTERED) REGULATORY ACTS IN LOCAL GOVERNMENT

The article discusses some aspects of the judicial control over municipal regulatory acts. Problems of this institution's implementation are generated by the contradictions in the regulation of both the normative control and procedures for issuance and registration of local government's acts. According to the results of studying the issue the author proposes to apply the judicial normative control to unpublished (unregistered) municipal acts.

Keywords: local government, normative control, publication, state registration, the municipal regulatory act.