

В.М. Кравчук, аспирант
Волынский государственный университет,
аспирант, г.Луцк, Украина

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В результате длительных дискуссий вокруг вопроса о статусе прокуратуры в Украине признано целесообразным сохранение на переходный период прокурорского надзора за соблюдением и правильным применением законов. Законом Украины от 12 июля 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Украины «О прокуратуре Украины» в основном сохранены полномочия прокурора в этой сфере. В современных условиях прокуратура продолжает оставаться одним из важнейших гарантов обеспечения законности, прежде всего в деятельности органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Современная юридическая наука неоднозначно трактует само понятие «законность». Прежде всего, это точное и неуклонное исполнение и соблюдение законов всеми субъектами общественных отношений. Далее, это определенный режим общественно-политической жизни, характерный для демократического общества. Под законностью понимают также определенный принцип функционирования властных структур и их должностных лиц. Проявлением законности можно считать поведение личности в определенных рамках, которые исключают ее посягательство на права и свободы других людей, интересы государства и общества.

Требования законности в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления выражаются в том, что согласно ч. 2 ст. 19 Конституции Украины они имеют право и обязаны «действовать только на основании, в пределах полномочий и способами, предусмотренными Конституцией и законами Украины».

Между тем, как свидетельствует практика, это четкое и ясное положение Основного Закона еще не проникло в сознание значительной части должностных лиц. В условиях, когда в деятельности органов власти на первое место ставятся соображения хозяйственной и иной целесообразности, трудно ожидать трепетного уважения к соблюдению духа и буквы закона при издании правовых актов органами местного самоуправления: сельскими, поселковыми и городскими советами, их исполнительными и распорядительными органами, сельскими, поселковыми и городскими головами, а также районными и областными советами, представляющими

общие интересы территориальных общин. В отличие от Российской Федерации, в Украине, являющейся унитарным государством, существует единая система органов местного самоуправления, включая названия соответствующих властных структур. Однако это не снижает остроты проблемы обеспечения законности в их деятельности. Основная масса нарушений законности приходится на самоуправленческие органы сельского и поселкового уровня.

Концепция административной реформы в Украине, одобренная Указом Президента Украины от 22 июля 1998 года, исходит из того, что главную ответственность за предотвращение и пресечение нарушений закона при издании правовых актов самоуправленческими органами должны нести местные органы исполнительной власти, прежде всего районные государственные администрации [1, 24]. Однако, как показывает практика, они пока что плохо справляются с этой задачей и к тому же сами «грешат» изданием довольно многочисленных незаконных распоряжений. Поэтому роль прокурорского надзора в обеспечении законности этих актов остается незаменимой. В советский период истории прокуратуры эта деятельность всегда занимала одно из видных мест в осуществлении прокурорского надзора. Изучение архивных материалов показывает, что даже в экстремальных условиях войны и послевоенной разрухи многие прокуроры Волыни, вчерашние фронтовики без юридического образования, достаточно активно и принципиально противостояли нарушениям законности, в том числе со стороны партийно-советских органов и органов военного управления, защищая в пределах возможного права граждан от произвола и беззакония [2].

Акты местного самоуправления – это принятые в соответствии с требованиями Конституции и законов Украины решения и распоряжения его органов и их должностных лиц, имеющие либо нормативный характер, либо направленные на возникновение (изменение, прекращение) конкретных правоотношений, а также проявления непосредственного волеизъявления территориальных общин на местных референдумах. Отделение системы местного самоуправления от государственной власти не означает какого-либо принижения юридического значения этих актов, поскольку, местное самоуправление является проявлением публичной власти.

На все акты органов местного самоуправления распространяются общие требования законности, основными из которых являются: принятие актов в границах компетенции, соблюдение установленного порядка их подготовки, издания и вступления в силу, соответствие их форм и содержания нормам закона (ст. 59 Закона Украины « О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 года) [3]. С позиций юридического содержания можно выделить следующие требования к этим актам: 1) они не должны противоречить Конституции и законам Украины, Указам Президента Украины и другим актам законодательства; 2) акты исполнительно-распорядительных органов городских, сельских и

поселковых советов, распоряжения сельских, поселковых и городских голов не могут противоречить решениям, принятым на пленарных заседаниях советов; 3) в акте должны быть четко обозначены его цели и задачи; 4) акт не должен ограничивать или расширять компетенцию подчиненных органов и должностных лиц; 5) акт не должен ограничивать права и свободы человека и гражданина, установленные Конституцией и законами Украины.

В последние годы Генеральная прокуратура Украины значительно повысила требовательность к органам прокуратуры в части действенности надзора за соблюдением законности при издании правовых актов. В приказе Генерального прокурора Украины «Об организации работы органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением законов о правах и свободах граждан и защите интересов государства» от 2 октября 1998 г. № 2 содержатся два принципиальных положения, которые давно отстаивались отдельными представителями науки прокурорского надзора как в России [4, 28], так и в Украине [5, 39]. Во-первых, проверки законности актов органов местного самоуправления (как и органов исполнительной власти) должны проводиться систематически и независимо от сигналов о нарушениях законности (в отличие от проверок исполнения законов). Во-вторых, установлены четкие сроки проведения таких проверок (не реже одного раза в квартал). Вряд ли можно утверждать, что все прокуроры абсолютно точно выполняют это требование, если учесть многофункциональный характер деятельности прокуратуры, но ежегодно только в Волынской области выявляется до трехсот таких незаконных актов с принятием мер к их пересмотру. В тоже время районные государственные администрации практически не обращали внимания на эти нарушения. Таким образом, прокуроры в настоящее время вынуждены «компенсировать» их бездеятельность в этом отношении, что в принципе противоречит требованиям ч. 2 ст. 19 Закона Украины «О прокуратуре» в части недопустимости подмены прокуратурой органов управления и контроля. Поэтому представляется, что в современных условиях приоритетное значение в ее надзорной деятельности является использование средств надзора для активизации контроля местных органов исполнительной власти за законностью актов самоуправленческих органов. Обязанность осуществлять такой контроль с проведением проверок исполнения законов (своеобразный аналог прокурорских проверок) предусмотрена ст. 28 Закона Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 г. [6].

Анализ практики прокурорского надзора позволяет утверждать, что наиболее распространенными нарушениями закона при издании актов органами местного самоуправления являются следующие:

- ограничение прав юридических и физических лиц, особенно непредусмотренных законом местных налогов и сборов, что противоречит не только закону, но и экономической политике государства, направленной

на создание благоприятных условий для предпринимательской деятельности;

- нарушение законодательства о землепользовании в части выделения и изъятия земельных участков;
- нарушение законодательства о порядке регистрации субъектов предпринимательской деятельности;
- установление административной ответственности за правонарушения, за которые такая ответственность уже предусмотрена Кодексом Украины об административных правонарушениях;
- превышение исполкомами сельских и поселковых советов своей компетенции по рассмотрению дел об административных правонарушениях, нарушение порядка наложения административных взысканий, создания административных и наблюдательных комиссий и т.д.

Последние проверки, проведенные прокуратурой, показали, что немало нарушений закона допускалось в организационных актах органов местного самоуправления (регламентах, положениях о постоянных комиссиях и др.), на что раньше прокуроры вообще не обращали внимания.

Изучение и анализ наиболее характерных нарушений закона дает возможность прокурорам принимать необходимые меры к устранению причин и условий, способствующих этим нарушениям, использовать полученные материалы для выступлений о состоянии законности на сессиях областных и районных советов, коллегиях местных государственных администраций и в других коллегиальных органах.

Уровень эффективности прокурорского надзора в немалой степени зависит от состояния контроля со стороны вышестоящих прокуратур за действенностью мер, принимаемых подчиненными прокурорами по выявлению и устранению нарушений закона. Об этом свидетельствует практика работы аппарата прокуратуры Волынской области, работники которого в последние годы при выездах в районы проводили повторные проверки законности правовых актов и в ряде случаев выявляли такие нарушения закона, которые остались без внимания со стороны районных прокуроров. Выявленные недостатки надзора стали предметом обсуждения на заседаниях коллегии областной прокуратуры, что способствовало предотвращению подобных недостатков в будущем.

Большое внимание для предотвращения издания незаконных актов органами местного самоуправления имеет непосредственное участие прокуроров, их заместителей и помощников в пленарных заседаниях советов, заседаниях их постоянных комиссий, исполкомов советов базового уровня, прежде всего в городах областного значения, на что обращено внимание в приказе Генерального прокурора Украины № 2 – 1998 г. Такая возможность предусмотрена ст. 9 Закона о прокуратуре, однако в ней не определены цели участия. Одной из таких целей, как правильно отмечено в литературе, как раз и является предотвращение издания незаконных актов [7, 171-172], когда прокурор, знакомясь с проектами решений, высказывает аргументированные

и основанные на законе возражения против их издания в предложенной редакции. Его выступления по этому поводу по существу носят характер заключений. Их игнорирование может привести к тому, что прокурор вынужден будет принять соответствующие меры реагирования по фактам уже допущенных нарушений закона. На наш взгляд, возможность дачи прокурорами таких заключений следовало бы отразить как в Законе о прокуратуре, так и в законодательстве о местном самоуправлении.

Эффективность прокурорского реагирования на нарушения закона при издании правовых актов органами местного самоуправления в немалой степени зависит от своевременности их выявления. Изучение практики показало, что приблизительно каждый третий незаконный акт в 2000-2001 годах не опротестовывался по той причине, что срок его действия уже закончился или имелись другие обстоятельства, обусловившие неактуальность опротестования. Поэтому оперативность прокурорского надзора в этой сфере является важным условием повышения его действенности.

В действующей редакции Закона Украины «О прокуратуре» сохранены все существовавшие и ранее средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона (протест, представление, постановление о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении). В отличие от Федерального Закона Российской Федерации о прокуратуре, украинские прокуроры имеют право вносить предписания об устранении нарушений закона, если они носят очевидный характер. Этот акт реагирования наряду с протестом довольно широко используется в прокурорской практике, в том числе и по поводу издания незаконных актов органами местного самоуправления, если есть основания полагать, что промедление с устранением нарушений может причинить существенный вред интересам граждан или государства. В то же время Закон Украины пока не предусматривает возможности вынесения предостережений в адрес должностных лиц о недопустимости нарушений закона, как это делается в Российской Федерации, что определенным образом снижает профилактическую роль прокурорского надзора. Думается, что это средство прокурорского реагирования необходимо восстановить в Законе о прокуратуре.

Следует при этом обратить внимание на определенную особенность прокурорского реагирования на противоречащие закону акты местных советов. В то время как незаконные акты органов государственной исполнительной власти и исполкомов советов должны опротестовываться (п.1 ч.1 ст.20 Закона о прокуратуре), по поводу незаконных решений местных советов (т. е. решений, принятых на их пленарных заседаниях) прокурор может «вносить представление или протест в зависимости от характера нарушений» (п.2 ч.1 ст.20). На наш взгляд, нет никаких оснований для того, чтобы проводить различие в формах реагирования в зависимости от вида

органа, издавшего незаконный акт. Если есть необходимость в пересмотре незаконного решения местного совета, на него должен приноситься протест, а не выносится представление.

Существуют проблемы и в использовании такого полномочия прокурора, как возбуждение дисциплинарного производства в отношении городских, поселковых и сельских голов, поскольку в Законе о местном самоуправлении не решен вопрос о том, кто может налагать на них дисциплинарные взыскания. Зато не существует никаких ограничений для привлечения их к административной ответственности, в том числе за проявления коррупции, и использования уголовно-правовых мер воздействия. Иммунитет руководителей и депутатов местных представительных органов в Украине был ликвидирован в начале 1999 года и попытки восстановить его оказались безуспешными, что, естественно, облегчает применение прокуратурой соответствующих мер воздействия.

Действенным средством реагирования прокурора в случаях, когда отдельные местные органы самоуправления систематически издают незаконные правовые акты и к тому же не реагируют на протесты прокуроров и судебные решения о признании их незаконными, явилось бы досрочное прекращение их полномочий. В соответствии с ч.1 ст.78 Закона о местном самоуправлении поводом для этого может быть принятие советом решений с нарушением Конституции Украины и законов, прав и свобод граждан и игнорирование им при этом требований компетентных органов о приведении этих решений в соответствие с законом. Вопрос об этом может подниматься перед Верховной Радой Украины сельским, поселковым головой, председателем областной, Киевской и Севастопольской городской государственной администрации. Полагаем, что процедуру решения этих вопросов необходимо детальнее урегулировать в законодательном порядке, в частности, представить право инициировать решение этих вопросов Генеральному прокурору Украины.

1. Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К., 1998.
2. Государственный архив Волынской области. Фонды 1944 – 1946 гг.
3. Ведомости Верховной Рады Украины. – 1997. - № 24. - Ст.170.
4. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходной период). НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. – М., 1994.
5. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры. Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. – М., 1991.
6. Урядовий кур'єр. – 1999. – 15 травня.
7. Косюта М.В. Основні підходи до оцінки ефективності прокурорського нагляду за відповідністю закону правових актів // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. – Харків, 1999.