

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРОЙ НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Домченко Артем Сергеевич

Аспирант кафедры теории государства и права, конституционного и административного права
Южно-Уральского государственного университета (Челябинск),
e-mail: artem.domchenko@yandex.ru

Статья посвящена сложным вопросам, возникающим при осуществлении прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Исследуются методологические и правовые основы прокурорского надзора за законностью «квазинормативных» административно-правовых актов. Предпринимается попытка системного рассмотрения феномена административного нормотворчества в соотношении с деятельностью российской прокуратуры, направленной на обеспечение законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

Ключевые слова: правовой акт, нормативные правовые акты органов исполнительной власти, прокурорский надзор, прокуратура, нормативность

PROBLEMATIC ISSUES OF THE RUSSIAN PROSECUTOR'S OFFICE SUPERVISION OVER THE LEGALITY OF NORMATIVE LEGAL ACTS OF BODIES OF EXECUTIVE POWER

Domchenko Artem

South Ural State University (Chelyabinsk),
e-mail: artem.domchenko@yandex.ru

The article is devoted to difficult issues arising in the implementation of public prosecutor's supervision over the legality of legal acts of the executive power. The methodological and legal basis of public prosecutor's supervision over the legality of «quasi-normative» administrative-legal acts are examined. The author attempts to consider systematically the phenomenon of administrative rule-making in relation to the Russian prosecutor's office activity directed to ensure the legality of legal acts of the executive power.

Key words: legal act, normative legal acts of bodies of executive power, public prosecutor's supervision, prosecutor's office, normativity

Деятельность публичной администрации невозможно представить без принимаемых в рамках предоставленных ей полномочий нормативных правовых актов, направленных на регламентацию общественных отношений того или иного вида. Однако субъекты исполнительной власти, обладая нормотворческим потенциалом, действуют в пространстве правовых ограничений, соблюдение которых обеспечивается органами контроля и надзора (их должностными лицами), в том числе относящимися к системе прокуратуры РФ.

Безусловно, этот процесс (как и большинство видов юридической практики) не может протекать без определенных трудностей, возникающих при осуществлении прокуратурой надзора за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти¹.

¹ Для целей настоящей статьи категории «органы исполнительной власти», «органы публичного управления», «публичная администрация» употребляются в качестве синонимов.

Согласно ст. 21 ФЗ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «О прокуратуре РФ») к предмету прокурорского надзора относится соответствие законам правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами.

Генпрокурор России, называя в ряде приказов² надзор за законностью правовых актов (в том числе нормативных правовых актов органов исполнительной власти) одним из основных направлений надзорной деятельности, определяет арсенал средств прокурора по выявлению нарушений законности и реагированию на такие нарушения.

Многие исследователи (С. Г. Кехлеров, О. С. Капинус, А. Ю. Винокуров, В. Г. Бессарабов, В. А. Никонов и др.) прокурорский надзор за законностью правовых актов органов исполнительной власти рассматривают в качестве деятельности, выражающейся в сравнении (сопоставлении) законов и подзаконных актов различного уровня с дальнейшим выявлением в последних явно выраженных «несоответствий» актам (нормам права) высшего уровня согласно установленной иерархии правовых актов в России (от Конституции РФ до актов территориальных подразделений органов исполнительной власти и далее актов органов местного самоуправления) и применением мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности. При этом законность толкуется расширительно: прокуратура надзирает не только за соответствием того или иного правового акта, в том числе нормативного, Конституции РФ и закону, но и обеспечивает соблюдение требований указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. В частных случаях имеет место обращение и к иным нормативным правовым актам государственных органов, соблюдение требований которых фактически обеспечивается прокуратурой.

В то же время зачастую, комментируя законодательство, исследователи надзорной деятельности прокуратуры в части обеспечения законности правовых актов органов публичного управления ограничиваются лишь описанием реальных случаев и фактов выявления нарушений законности или приведением статистических данных³. Однако названный подход максимально упрощает видение проблемного поля деятельности органов прокуратуры, позволяет лишь обобщенно представить надзор за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Поэтому полагаем верным рассмотрение интересующего нас феномена с четырех позиций: 1) статуса прокуратуры как государственного органа, осуществляющего надзор за законностью правовых актов органов публичного управления; 2) количества органов исполнительной власти, задействованных в подготовке и принятии нормативных правовых актов; 3) характера нормативных правовых актов органов исполнительной власти; 4) средств прокуратуры по обеспечению законности нормативных правовых актов публичной администрации.

¹ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² Приказы Генпрокурора России от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления»; от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями»; от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» и др.

³ См., например: *Завражнов Е.* Правотворческая функция органов прокуратуры // *Законность.* 2014. № 7; *Поневежский В.* Взаимодействие прокуратуры и законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации в процессе формирования их законодательной базы // Там же. 2006. № 1; *Щербаков А.* Взаимодействие прокуратуры с органами власти и местного самоуправления // Там же. 2014. № 10; *Рожевич А.* Организация надзора за законностью нормативных правовых актов // Там же. 2013. № 12.

1. Обратимся к исходному суждению о том, что «в управленческом процессе пре-скриптивная информация в виде норм и индивидуальных решений идет всегда в одном направлении – сверху вниз, от управляющей к управляемой системе»¹, что правовые акты различного уровня выстраиваются иерархически в соответствии с местом принимающего их государственного органа во властной вертикали (однако и здесь не обходится без исключений, к примеру при выработке административно-правовой политики в результате принятия программных актов управления: концепций, стратегий, программ и т. д.).

«Методы административно-политического влияния, как правило, основаны на альтернативных подходах к использованию видов управления в той или иной сфере деятельности, ограничении или ослаблении государственного вмешательства в ведение отдельных видов деятельности, возможности использования иных регулятивных средств, автономном или согласованном с иными социальными институтами и учреждениями проведении государственной политики, а также вариационном сочетании методов государственного управления и руководства»².

В то же время нужно учитывать следующий тезис, методологически исходный для дальнейших рассуждений: «Каждый орган, принимающий решение, должен отдавать себе отчет в занимаемом им месте в системе институтов и в необходимости обеспечения целостности и работоспособности системы в целом. Иными словами, комплекс институциональных целей должен обслуживаться в той же мере, что и комплекс материальных социальных целей»³.

Таким образом, прокуратура, осуществляющая надзор за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти, не должна противопоставлять себя как система органов и учреждений механизму (аппарату) государства, обществу, коллективам и индивидам, нарушать привычный ход делового оборота, необоснованно вмешиваться в деятельность хозяйствующих и иных субъектов.

Вместе с тем безынтересными – особенно в контексте ст. 10 Конституции РФ – представляются полномочия прокуратуры как не относящегося ни к одной ветви власти органа по воздействию на органы государственной власти: законодательной и исполнительной. Так, абз. 2 п. 3 приказа Генпрокурора России от 7 декабря 2007 г. № 195 предписано нижестоящим прокурорам использовать право участия в заседаниях законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществлять периодические проверки. Пункт 1.9 приказа Генпрокурора России от 27 марта 2009 г. № 93⁴ обязывает органы прокуратуры инициировать приведение в соответствие с ФЗ № 294-ФЗ нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов муниципальных образований.

На основании сказанного остается лишь выстраивать предположения о возможности «*принуждающей инициативы*» прокуратуры по отношению к наделенным высшим законом РФ властью нормотворческим субъектам. Не является ли такая деятельность надзирающего органа вмешательством или подменой деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной власти? Оправдывает ли себя работающая

¹ Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции: моногр. М., 2015. С. 81–82.

² Осинцев Д. В. Методы формирования административной политики // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 13–19.

³ Фуллер Лон Л. Мораль права / пер. с англ. Т. Даниловой. М., 2016. С. 214–215.

⁴ О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: приказ Генпрокурора РФ от 27 марта 2009 г. № 93 // СПС «КонсультантПлюс».

казуально, применительно к каждому частному случаю нарушения закона, прокуратура в качестве исключительно действенного средства, используемого в целях обеспечения режима законности? Ведь «...Правительство (государство в лице его уполномоченных органов. – А. Д.) может снабдить санкциями ясные и определенные законы, относительно неизменные, и следить за их неукоснительным исполнением, не корректируя производимые ими действия; или же оно может в отдельных случаях вмешиваться, придумывая в каждой частной ситуации частное средство, так что не остается определенных законов, а есть непрерывный ряд „чудес“, произвольных актов»¹. Можно возразить: *прокуратура вмешивается на основании закона*. Однако ни один из законов, включая Конституцию РФ, не рассматривает прокуратуру (государственный орган) в качестве *органа государственной власти*. Отнесение же органа к той или иной ветви власти обуславливает возможность позитивного вмешательства в различные общественные отношения.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»² говорится о координирующем положении прокуратуры, межведомственном и межотраслевом характере прокурорского надзора как института, предназначенного для универсальной, постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей, а следовательно, распространяющегося и на те сферы общественных отношений, применительно к которым действует специальный (ведомственный) государственный контроль (надзор). Предпринята попытка согласования институциональных противоречий между властными поднадзорными прокуратуре субъектами и надзирающей за ними (в конституционно-правовом смысле не наделенной государственной властью – ст. 10, 11, 129 Конституции РФ) прокуратурой.

Изложенные рассуждения могут привести к выводу не только о методологической, но и о правовой несостоятельности осуществления прокурорского надзора за законностью правовых актов вообще и нормативных правовых актов в частности.

Исследуя вопросы статуса прокуратуры как государственного органа, осуществляющего надзор за законностью правовых актов органов публичного управления, необходимо также указать на специфику отношений Президента РФ и Правительства РФ с прокуратурой. Дело в том, что несовершенство юридической техники самого ФЗ «О прокуратуре РФ» (особенно в части закрепления перечня поднадзорных прокуратуре субъектов) неоднократно становилось поводом для возникновения на практике, откровенно говоря, абсурдных ситуаций. Например, в Свердловском областном суде решался вопрос о возможности прокурорского реагирования на Указ Президента «Об учреждении геральдического знака – эмблемы и флага Федеральной службы судебных приставов»³. Хотя известно по умолчанию (можно считать исторически), что конституционно-правовое положение Президента в России находится за рамками контрольно-надзорных полномочий какого-либо органа.

Что касается прокурорского реагирования на акты Правительства РФ, то следует заметить, что простое информирование вышестоящего органа (должностного лица, в данном случае – Президента РФ) об имеющих место нарушениях закона является разновидностью административной жалобы, но не средством прокурорского реагирования. Такое прошение может подать любой субъект, в том числе физическое лицо. В связи с этим полагаем, что специально указывать на наличие данной возможности в ст. 24 ФЗ «О прокуратуре РФ» не следовало.

¹ Жувенель Б. де. Власть: Естественная история ее возрастания / пер. с фр. В. П. Гайдамака, А. В. Матешук. М., 2011. С. 474.

² СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 1389.

³ Апелляционное определение Свердловского областного суда по делу № 33-3624/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Кроме того, как возможно признание акта Правительства РФ незаконным, если это исключается прежде всего предназначением Правительства РФ по исполнению Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ, осуществлению систематического контроля за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, принятию мер по устранению нарушений законодательства РФ¹. Если же обратиться к технико-юридическим приемам, определяющим возможности по принятию нормативных правовых актов Правительством РФ, то законодатель, по сути дела, позволяет закрывать пробельное поле на основе делегированных полномочий. Содержательно такие акты никак не могут противоречить закону (если только по наименованию, однако для прокурорского реагирования в данном случае нет оснований, ведь ничьи интересы не затрагиваются), так как закона по этому случаю не было. Вообще говоря, интересно: а подобные инциденты были? Если они появятся, то не исключен риск возникновения тупиковой юридической ситуации, поскольку органы прокуратуры сами руководствуются в деятельности актами Правительства РФ, которые принимаются исходя из положений ФЗ «О прокуратуре РФ» (по антикоррупционной экспертизе, материально-техническому и социально-бытовому обеспечению и т. д.).

2. Вызывает вопросы также противопоставление в практике прокуратуры средств выявления нарушений законности и реагирования на такие нарушения действиям и решениям нескольких органов исполнительной власти, задействованных в административно-нормотворческом процессе. Допустим, прокурор опротестовывает нормативный правовой акт органа публичного управления, в создании, экспертизе и регистрации которого участвовали несколько органов исполнительной власти (Минюст России, Минэкономразвития России, Минфин России и еще несколько десятков ведомств, экспертов, структур общественного контроля и иных уполномоченных субъектов). Возникает обоснованный вопрос относительно достаточности мер прокурорского реагирования: как в этом случае, не ограничиваясь принесением протеста на противоречащий закону нормативный административно-правовой акт, оказать эффективное воздействие на причастных к появлению такого акта субъектов? Стоит ли в каждом конкретном случае подобного нарушения требований закона вносить представление прокурора, в частности, в Минюст России в целях привлечения к ответственности лиц, проводивших антикоррупционную экспертизу не соответствующего закону правового акта, осуществлявших регистрацию акта? Очевидно, что нормативный правовой акт органов исполнительной власти – результат взаимодействия многих элементов системы публичной администрации. Реагирование прокуратуры в форме принесения протеста на противоречащий закону правовой акт в таком случае не только является по сути *администрированием чужих полномочий* в рамках нормотворческого процесса, но и приводит к смещению ответственности за создание «дефектного правового продукта»: «крайним» в числе органов, ответственных за данный продукт, становится субъект, принявший акт, нарушающий закон.

Очень важный, на наш взгляд, момент. Допустим, правовой акт опротестован, протест признан обоснованным. Хотелось бы узнать, что дальше делать. Просто отменить такой акт? Какой переходный период при этом может быть установлен, какое правовое регулирование отношений будет действовать в переходный период? Можно представить ситуацию, когда будет опротестован акт ФТС России о включении в Реестр кредитных организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных пошлин, налогов; или приказ Минтруда России об утверждении профессиональных стандартов; или приказ Минфина России о сводной росписи федерального бюджета и т. д. Таким

¹ Статья 4 ФКЗ от 17 декабря 1997 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве РФ» (СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712).

протестом нетрудно парализовать нормальный порядок администрирования не только в отдельном ведомстве, но и во всей системе государственного управления. В связи с этим полагаем, что протест должен быть гибким актом реагирования, а не категоричным указателем на буквальное несовпадение формулировок одного документа с другим. Кроме того, он должен поддерживаться иными мерами влияния на сопутствующие нарушения закона или неточности в принятии нормативного правового акта. К сожалению, нигде не говорится о том, как реагировать на неверные заключения юридической и антикоррупционной экспертиз, ошибки в оценке регулирующего и фактического воздействия, о взыскании сумм, выплаченных экспертам за ошибочные заключения, и т. д.

3. Широко распространен подход (в целом согласующийся с положениями ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ»), предполагающий, что «прокуратура призвана осуществлять надзор за исполнением законов, но не подзаконных актов, и в силу своего государственно-правового статуса призвана осуществлять надзор за *законностью* подзаконных правовых актов, но не за *их исполнением*. Таким образом, и деятельность, и правовые акты поднадзорных объектов (субъектов) должны оцениваться прокуратурой только с точки зрения законности»¹.

Справедливо считать, что такой подход, позволяющий прокуратуре «корректировать» нормативные правовые акты органов исполнительной власти, способствуя приведению их в соответствие с законом, исключая надзор за исполнением указанных актов, устраняет условия для манипулирования органами управления, привнесения в систему публичной администрации внешних, чуждых ей целей, задач, директив. Действительно, в противном случае органами прокуратуры дискреционно, произвольно будет приниматься решение о выборе эталона, меры, критерия (например, подзаконного нормативного правового акта любого вышестоящего органа исполнительной власти), под которые будут механически «подгоняться» все иные акты меньшей юридической силы, что не только минимизирует принцип правовой определенности, но и приведет к хаосу в правовой системе, несмотря на то что подобная деятельность может быть в целом направлена на упорядочение правовой системы, усиление иерархии правовых актов.

В то же время не стоит забывать, что «мнение о размытости, нечеткости закона в нашей стране не учитывает строгости подзаконных актов, ведомственных распоряжений, внутренних инструкций и распоряжений органов государственного управления, а также просто давно устоявшихся порядков, которые не нуждаются в законодательном закреплении»². Закон в таком случае не может быть абсолютным мерилем, уступая место подзаконным актам различного уровня. Органам и должностным лицам прокуратуры не остается ничего, кроме *обеспечения законности посредством обращения к подзаконным актам*. Несмотря на всю парадоксальность, данный подход широко применяется на практике и находит поддержку в позициях Конституционного Суда РФ³.

К слову, в практике прокуратуры действия и акты (в том числе нормативные) органов исполнительной власти оцениваются на соответствие актам вышестоящих или тех же органов исполнительной власти, а также СанПиН, стандартам, техническим регламентам, иным документам, зачастую не содержащим норм права, государственным программам, планам, стратегиям, концепциям и т. д. Так, прокуратурой Саратовской области в судебном порядке оспорена утвержденная постановлением правительства области территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Саратовской области на 2013 г. и плановый период 2014

¹ *Ергашев Е. Р.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. для бакалавров. М., 2012. С. 222–223.

² *Бибихин В. В.* Собр. соч.: в 3 т. Т. 2: Введение в философию права. М., 2013. С. 13.

³ Например, официальный смысл приобретает позиция о *нормативном единстве* закона и подзаконного акта (Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 г. № 14-П // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602).

и 2015 гг. в части занижения объемов медицинской помощи и нормативов финансового обеспечения медицинских учреждений как не соответствующая федеральному стандарту, утвержденному постановлением Правительства РФ. Правительством области во исполнение решения суда, удовлетворившего требования прокуратуры, в территориальную программу внесены необходимые изменения¹.

Также неизбежным для органов прокуратуры при обеспечении надзора за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти становится анализ нормативных актов, документов (в том числе технических) и материалов, которые используются для оценки (и последующего изменения или отмены) актов публичной администрации, имеющих собственные основания и характерные черты, иную правовую природу. Объяснений сложившейся ситуации в правоприменительной практике прокуратуры множество, однако в основном это связано со специфическим содержанием ряда нормативных правовых актов органов исполнительной власти, авторы которых обладают (в отличие от органов и должностных лиц прокуратуры) специальными познаниями в области стандартизации, сертификации, тарифного регулирования, налогообложения, утверждения прогноза социально-экономического развития, создания и упразднения структур управления, отбора перечней объектов приватизации, технологических, лингвистических и программных средств размещения информации в сети Интернет, утверждения профессиональных стандартов и т. д. Одновременно общий характер прокурорского надзора, недостаточный уровень знаний и компетентности прокурорских работников при обеспечении законности «профильных узконаправленных» нормативных правовых актов органов публичной администрации приводят к вмешательству в режиме «отчаянных попыток дилетанта в профессиональной деятельности».

На основании сказанного остается сделать вывод, что современная российская прокуратура осуществляет надзорную деятельность по обеспечению правовых актов в условиях невозможности следования установкам, содержащимся в Федеральном законе «О прокуратуре РФ». Сложилась практика, отличная от законодательного регулирования, а орган надзора, о котором говорит законодатель, фактически отличается от прокуратуры, обеспечивающей режим законности на территории России. Указанный тезис подтверждается не только показателями деятельности региональных прокуратур, но и обобщениями данных о состоянии законности на территории Российской Федерации, в частности подготовленными Генеральной прокуратурой РФ².

4. Переходя к вопросу о средствах прокуратуры по обеспечению законности нормативных правовых актов публичной администрации, стоит специально оговорить, что «отсутствие в Федеральном законе „О прокуратуре Российской Федерации“ отдельной главы, посвященной актам прокурорского реагирования, негативно влияет на прокурорскую практику их применения, не позволяет систематизировать все акты, а также исследовать каждый из актов, не используя другое законодательство»³.

Действительно, нет единой правовой базы, закрепляющей основные виды средств реагирования прокурора на выявленные нарушения законности. Данную технико-юридическую неточность дополняет недостаточность имеющихся средств при надзоре за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Не секрет, что

¹ URL: <http://prok-murmansk.ru/genproc/1248-generalnaya-prokuratura-rf-obobshchila-rabotu-prokurorov-ponadзору-za-zakonnostyu-pravovyh-aktov-organov-gosudarstvennoy-vlasti-subektov-i-mestnogo-samoupravleniya>.

² См., например: доклады Генерального прокурора РФ на заседаниях Совета Федерации Федерального Собрания РФ 2010–2016 гг., в которых подводятся итоги прокурорско-надзорной деятельности по обеспечению законности (Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ: URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances>). Названные в настоящей статье проблемы не нашли отражения в этих докладах.

³ Филипенко С. В. Проблемы применения актов прокурорского реагирования на современном этапе развития Российского государства // Бизнес, Менеджмент и Право. 2014. № 1. С. 110–113.

не всякий акт публичной администрации может быть опротестован прокурором, даже если этот акт содержит нормы, нарушающие положения законодательства. Так, сложно ответить на вопрос о достаточности средств реагирования прокуратуры на выявленные нарушения законности так называемыми квазинормативными актами.

Дело в том, что системный подход к пониманию нормативности находит поддержку в складывающейся правоприменительной практике. Конституционный Суд РФ в одном из постановлений¹ дает расширительное толкование нормативности правового акта, утверждая, что акты федерального органа исполнительной власти, в которых даются письменные разъяснения по вопросам применения законодательства, могут быть предметом судебного оспаривания в качестве нормативных правовых актов, если такие акты содержат предписания общего характера, правила, адресованные неопределенному кругу лиц, рассчитанные на неоднократное применение и, следовательно, оказывающие регулирующее воздействие на общественные отношения. Следовательно, ряд писем, указаний, разъяснений и других актов органов исполнительной власти, официально не признаваемых нормативными правовыми актами, могут в судебном порядке оспариваться, если они подпадают под критерии, выработанные Конституционным Судом РФ.

Закономерно возникают два вопроса. Во-первых, каким образом прокуратура выявит нарушение закона «квазинормативным» актом, если такие акты: а) официально не публикуются, не регистрируются; б) принимаются массово, в оперативном порядке, передаются от одного подразделения органа исполнительной власти к другому при сохранении общей конфиденциальности? Во-вторых, как именно прокуратура будет реагировать на письмо (иной подобный акт) органа публичного управления при обнаружении в нем несоответствий законодательству, т. е. какой акт прокурорского реагирования необходимо принимать?

Действительно, сотни писем (указаний, требований, прочих интерпретационных и иных актов), проходящих через департаменты и управления органов исполнительной власти, могут содержать новые нормы, изменять существующие общественные отношения, при этом не доходя до сведения участников данных отношений. Неужели каждый подобный акт должен оспариваться в суде органами прокуратуры?

Поскольку зачастую «квазинормативные» акты не могут быть отменены простым опротестованием, применением представления к принявшим такие акты должностным лицам, а оспаривание «квазинормативных» актов в суде обнаруживает известные проблемы, полагаем возможным использовать предостережение о недопустимости нарушения закона, вносимое должностному лицу, принимающему «квазинормативные» акты. Особо нужно оговаривать необходимость издания акта, содержащего нормы права, в специально установленном законодательством порядке (по уполномоченному субъекту, форме, срокам, регистрационным и иным действиям, опубликованию). В то же время мы не можем отказать «квазинормативным» актам в признании за ними статуса правовых актов. В соответствии с абз. 2 п. 1.1 указания Генпрокурора России от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона»² предостережение можно применять только при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью *правовых актов*.

Правоприменительная практика обнаруживает проблемы применения и такого средства прокурорского реагирования, как представление об устранении нарушений зако-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П по делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // СЗ РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

² Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. М., 2004. Т. 1.

на. В рамках затронутой проблематики интересна правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в определении от 25 февраля 2016 г. № 238-О¹: «В соответствии со статьей 24 ФЗ „О прокуратуре Российской Федерации“ *представление об устранении нарушений закона* (здесь и далее курсив мой. – А. Д.) вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению; в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме (пункт 1); при рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания (пункт 2); в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации (пункт 3). Данные законоположения определяют порядок внесения представления прокурора *как меры прокурорского реагирования и средства государственной защиты прав граждан*, направленных на устранение допущенных нарушений закона, а также их причин и условий, а потому сами по себе они не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан».

Возникает вопрос: представление как акт прокурорского реагирования на незаконные правовые акты вносится только если необходимо обеспечить государственную защиту прав и свобод граждан или в иных случаях также допускается применение указанного средства прокурорского реагирования?

Внимательно посмотрим на содержание пп. 1 и 1.1 ч. 2 ст. 1 и ст. 39 Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ². Действительно, при защите общественных и государственных интересов прокурор должен избирать иное средство и форму правовой защиты – административный иск, тогда его следует признавать одним из субъектов административного представительства, а не должностным лицом специфического государственного органа (безусловно, у него своеобразные функции и цели в административном судопроизводстве, но средства правовой защиты и процессуальные действия не отличаются от предусмотренных для иных субъектов).

Необходимо рассмотреть в настоящей статье также проблематику использования средств прокурорского реагирования на нарушающие требования законности нормативные правовые акты государственных корпораций *с властной компетенцией, сконструированной по подобию федерального органа исполнительной власти*³. С одной стороны, полагаем, что это выходит за рамки нашего исследования (номинально госкорпорации не входят в систему и структуру государственных органов исполнительной власти), а с другой – нельзя не обратить внимание на *фактическое властно-привилегированное положение* некоторых госкорпораций («Росатом», «Роскосмос»; в свете последних изменений в управлении сферой разработки, производства и экспорта высокотехнологичной промышленной продукции к указанному положению приближается и «Ростех»⁴). Так,

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кихова Алигаджи Юсуповича на нарушение его конституционных прав статьей 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2016 г. № 238-О (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

² СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

³ Указанная характеристика, позволяющая обособить одни госкорпорации от других (не обладающих нормотворческим и властным потенциалом), заимствована из работы А. В. Винницкого (*Винницкий А. В. Публичная собственность*. М., 2013).

⁴ О некоторых вопросах Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»: Указ Президента РФ от 22 июля 2016 г. № 356 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

на деле реализуя «министерские» полномочия, государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос» издают нормативные правовые акты в форме приказов, положений, инструкций (а также административных регламентов, вводящихся в действие приказами), распоряжений (принимаются «Роскосмосом»), содержащих обязательные требования для государственных органов, должностных лиц, различного рода организаций и граждан¹. Вполне очевидно, что названные правовые акты могут нарушать нормы законодательства, права граждан и организаций, полномочия публично-властных субъектов, обуславливая необходимость вмешательства в сложившиеся отношения контрольно-надзорных ведомств.

Основной сложностью прокурорского надзора при этом становится не исследование дуализма правового положения государственных корпораций с дальнейшим отнесением их к поднадзорным субъектам, а выбор средств прокурорского реагирования на их «квазиадминистративные» нормативные правовые акты². Выявив нарушение законности актами госкорпораций, прокуратура обнаружит свою правовую беспомощность, убедившись в непригодности всего прокурорско-надзорного инструментария для указанных случаев.

Интересным в связи с этим является и различие формулировок ч. 9 ст. 8 ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности „Роскосмос“» («в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативные правовые акты Корпорации могут быть обжалованы в порядке, установленном для оспаривания нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти») и ч. 6 ст. 8 ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“» («нормативные правовые акты Корпорации могут быть обжалованы в Верховный Суд Российской Федерации в порядке, установленном для оспаривания нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»). В действительности российская прокуратура практически не принимает участия в оспаривании нормативных правовых актов госкорпораций, зачастую ограничиваясь лишь дачей заключения по рассматриваемым в Верховном Суде РФ делам³.

Таким образом, в настоящей статье обозначен ряд проблем, затрудняющих или делающих вовсе невозможным осуществление прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти в свете изменяющегося законодательства и появления новых инструментов управления в деятельности публичной администрации. Указанные проблемы, нужно полагать, по большей части связаны не столько с несовершенством нормативно-правовой основы деятельности современной прокуратуры, сколько с сущностью, целями, задачами, институциональными противоречиями органов и должностных лиц прокуратуры в их сложной взаимосвязи с иными органами, организациями и лицами.

Библиография

Апелляционное определение Свердловского областного суда по делу № 33-3624/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

¹ См., например: ст. 8 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“» (СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078), ст. 8 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности „Роскосмос“» (СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4341).

² В отличие от «квазинормативности» ряда актов органов исполнительной власти, о которых речь шла выше, нормативный характер правовых актов госкорпораций не вызывает сомнений (в том числе ввиду законодательного закрепления), однако вследствие «квазиадминистративного» статуса самих госкорпораций (как не являющихся государственными органами исполнительной власти) нормативные правовые акты, издаваемые ими, следует считать «квазиадминистративными» нормативными правовыми актами, отличая их от «квазинормативных» административно-правовых актов органов исполнительной власти.

³ См., например: решение Верховного Суда РФ от 10 сентября 2015 г. № АКПИ15-782 // СПС «КонсультантПлюс».

Бибихин В. В. Собр. соч.: в 3 т. Т. 2: Введение в философию права. М., 2013.

Винницкий А. В. Публичная собственность. М., 2013.

Генеральная прокуратура РФ обобщила работу прокуроров по надзору за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов и местного самоуправления // URL: <http://prok-murmansk.ru/genproc/1248-generalnaya-prokuratura-rf-obobshchila-rabotu-prokurorov-po-nadzoru-za-zakonnostyu-pravovyh-aktov-organov-gosudarstvennoy-vlasti-subektov-i-mestnogo-samoupravleniya>.

Ергаишев Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. для бакалавров. М., 2012.

Жувенель Б. де. Власть: Естественная история ее возрастания / пер. с фр. В. П. Гайдамака, А. В. Матешук. М., 2011.

Завражнов Е. Правотворческая функция органов прокуратуры // Законность. 2014. № 7.

Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4341.

О некоторых вопросах Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»: Указ Президента РФ от 22 июля 2016 г. № 356 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

О Правительстве РФ: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

О применении предостережения о недопустимости нарушения закона: указание Генпрокурора РФ от 6 июля 1999 г. № 39/7 // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. М., 2004. Т. 1.

О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: приказ Генпрокурора РФ от 27 марта 2009 г. № 93 // СПС «КонсультантПлюс».

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кихова Алигаджи Юсуповича на нарушение его конституционных прав статьей 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2016 г. № 238-О (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

Осинцев Д. В. Методы формирования административной политики // Административное право и процесс. 2014. № 4.

Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ: URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances>.

Поневежский В. Взаимодействие прокуратуры и законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации в процессе формирования их законодательной базы // Законность. 2006. № 1.

Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 1389.

Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П по делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // СЗ РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 г. № 14-П // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602.

Решение Верховного Суда РФ от 10 сентября 2015 г. № АКПИ15-782 // СПС «КонсультантПлюс».

Рожкевич А. Организация надзора за законностью нормативных правовых актов // Законность. 2013. № 12.

Филипенко С. В. Проблемы применения актов прокурорского реагирования на современном этапе развития Российского государства // Бизнес, Менеджмент и Право. 2014. № 1.

Фуллер Лон Л. Мораль права / пер. с англ. Т. Даниловой. М., 2016.

Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции: моногр. М., 2015.

Щербаков А. Взаимодействие прокуратуры с органами власти и местного самоуправления // Законность. 2014. № 10.

Bibliography

Apellyacionnoe opredelenie Sverdlovskogo oblastnogo suda po delu № 33-3624/2014 // SPS «Konsul'tantPlyus».

Bibixin V. V. Sobr. soch.: v 3 t. T. 2: Vvedenie v filosofiyu prava. M., 2013.

Cherdancev A. F. Logiko-yazykovye fenomeny v yurisprudencii: monogr. M., 2015.

Ergashev E. R. Prokurorskiy nadzor v Rossijskoj Federacii: ucheb. dlya bakalavrov. M., 2012.

Filipenko S. V. Problemy primeneniya aktov prokurorskogo reagirovaniya na sovremennom ehtape razvitiya Rossijskogo gosudarstva // Biznes, Menedzhment i Pravo. 2014. № 1.

Fuller Lon L. Moral' prava / per. s angl. T. Danilovoj. M., 2016.

General'naya prokuratura RF obobshhila rabotu prokurorov po nadzoru za zakonnost'yu pravovyh aktov organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov i mestnogo samoupravleniya // URL: <http://prok-murmansk.ru/genproc/1248-generalnaya-prokuratura-rf-obobshchila-rabotu-prokurorov-po-nadzoru-za-zakonnostyu-pravovyh-aktov-organov-gosudarstvennoj-vlasti-subektov-i-mestnogo-samoupravleniya>.

Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva RF ot 8 marta 2015 g. № 21-FZ // SZ RF. 2015. № 10. St. 1391.

O Gosudarstvennoj korporacii po atomnoj ehnergii «Rosatom»: Federal'nyj zakon ot 1 dekabrya 2007 g. № 317-FZ // SZ RF. 2007. № 49. St. 6078.

O Gosudarstvennoj korporacii po kosmicheskoy deyatelnosti «Roskosmos»: Federal'nyj zakon ot 13 iyulya 2015 g. № 215-FZ // SZ RF. 2015. № 29. Ct. 4341.

O nekotoryx voprosax Gosudarstvennoj korporacii po sodejstviyu razrabotke, proizvodstvu i ehksportu vysokotekhnologichnoj promyshlennoj produkcii «Rostex»: Ukaz Prezidenta RF ot 22 iyulya 2016 g. № 356 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

O Pravitel'stve RF: Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 17 dekabrya 1997 g. № 4-FKZ // SZ RF. 1997. № 51. St. 5712.

O primeneni predosterezheniya o nedopustimosti narusheniya zakona: ukazanie Genprokurora RF ot 6 iyulya 1999 g. № 39/7 // Sbornik osnovnyx organizacionno-rasporyaditel'nyx dokumentov Genprokuratury RF. M., 2004. T. 1.

O prokureture Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 17 yanvarya 1992 g. № 2202-1 // SZ RF. 1995. № 47. Ct. 4472.

O realizacii Federal'nogo zakona ot 26 dekabrya 2008 g. № 294-FZ «O zashhite prav yuridicheskix lic i individual'nyx predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya»: prikaz Genprokurora RF ot 27 marta 2009 g. № 93 // SPS «Konsul'tantPlyus».

Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Kixova Aligadzhi Yusupovicha na narushenie ego konstitucionnyx prav stat'ej 24 Federal'nogo zakona «O prokureture Rossijskoj Federacii»: opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 25 fevralya 2016 g. № 238-O (dokument opublikovan ne byl) // SPS «Konsul'tantPlyus».

Oficial'nyj sajt General'noj prokuratury RF: URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances>.

Osincev D. V. Metody formirovaniya administrativnoj politiki // Administrativnoe pravo i process. 2014. № 4.

Ponevezhskij V. Vzaimodejstvie prokuratury i zakonodatel'nyx (predstavitel'nyx) organov vlasti sub"ektov Federacii v processe formirovaniya ix zakonodatel'noj bazy // Zakonnost'. 2006. № 1.

Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 17 fevralya 2015 g. № 2-P po delu o provere konstitucionnosti otdel'nyx polozhenij Federal'nogo zakona «O prokureture Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2015. № 9. Ct. 1389.

Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 31 marta 2015 g. № 6-P po delu o provere konstitucionnosti punkta 1 chasti 4 stat'i 2 Federal'nogo konstitucionnogo zakona «O Verxovnom Sude Rossijskoj Federacii» i abzaca tret'ego podpunkta 1 punkta 1 stat'i 342 Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svyazi s zhaloboj otkrytogo akcionernogo obshhestva «Gazprom neft'» // SZ RF. 2015. № 15. Ct. 2301.

Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 31 maya 2016 g. № 14-P // SZ RF. 2016. № 24. Ct. 3602.

Reshenie Verxovnogo Suda RF ot 10 sentyabrya 2015 g. № AKPI15-782 // SPS «Konsul'tantPlyus».

Rozhkevich A. Organizaciya nadzora za zakonnost'yu normativnyx pravovyh aktov // Zakonnost'. 2013. № 12.

Shherbakov A. Vzaimodejstvie prokuratury s organami vlasti i mestnogo samoupravleniya // Zakonnost'. 2014. № 10.

Vinnickij A. V. Publichnaya sobstvennost'. M., 2013.

Zavrzhnov E. Pravotvorcheskaya funkciya organov prokuratury // Zakonnost'. 2014. № 7.

Zhuvenel' B. de. Vlast': Estestvennaya istoriya ee vozrastaniya / per. s fr. V. P. Gajdamaka, A. V. Mateshuk. M., 2011.