

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Увеличение числа муниципальных образований в результате проводимой реформы местного самоуправления, расширение полномочий муниципальной власти по регулированию различных сфер общественных отношений, и как следствие увеличение интенсивности нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, актуализирует проблему соблюдения требований, предъявляемых к муниципальным нормативным правовым актам.

Так, по информации о результатах работы Тверской областной прокуратуры по приведению незаконных правовых актов органов местного самоуправления в соответствие с федеральным законодательством за 2001 – 2006 годы, за указанный период по протестам прокуратуры отменено 1875 нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству. За этот же период по представлениям прокуроров приведено в соответствие с федеральным законодательством 875 нормативных правовых актов органов местного самоуправления. За 2006 год опротестовано 527 нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Из них протесты в 470 случаях приносились на акты глав муниципальных образований. За 2007 год было опротестовано 921 нормативных актов муниципальных образований, из них в 390 случаях протесты принесены на акты глав муниципальных образований. За 2008 г. по данным той же прокуратуры опротестовано в регионе 1744 нормативных акта органов местного самоуправления, из них на нормативные акты глав муниципальных образований принесено 520 протестов¹. В первом квартале 2009 г. названной прокуратурой было оспорено 795 нормативных правовых актов, в том числе 138 уставов (в 1 квартале 2008 г. – 700 нормативных актов, в том числе 238 уставов)².

В иных субъектах Федерации похожая ситуация. Так, по данным прокуратуры Хабаровского края в 1 полугодии 2008 года на территории края оспорен 1651 нормативный правовой акт органов местного самоуправления, несоответствующий федеральному и региональному зако-

* Антонова Нана Алиевна - д.ю.н., зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета.

¹ Информация Тверской областной прокуратуры «О состоянии правотворческой работы органов местного самоуправления в Тверской области» за 2001 – 2006 г., 2007 г., 2008 г.

² Информация Тверской областной прокуратуры «О результатах работы прокуратуры Тверской области по приведению в соответствие с федеральным законодательством нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления». Тверь, 01.04.2009.

нодательству, за аналогичный период прошлого года – 1641. В 2008 количество оспоренных актов возросло на 0,6 %. Распространенным нарушением, допускаемым при принятии нормативных правовых актов, является превышение органами местного самоуправления предоставленных законом полномочий¹.

По данным органов прокуратуры Волгоградской области в общей сложности в регионе действуют 984 органа местного самоуправления, каждый из которых издает по 2 вида правовых актов (решения и постановления – представительный орган, постановления и распоряжения – местная администрация). Проверка показала, что повсеместно в правотворческой деятельности органов местного самоуправления имеют место нарушения требований действующего законодательства. Всего за 2008 год изучено более 13 тысяч муниципальных правовых актов, из них около полутора тысяч приняты с нарушениями действующего законодательства. Все они опротестованы².

Прокуратурой Московской области за 2008 оспорено 1056 нормативных правовых актов органов местного самоуправления, как несоответствующих федеральному законодательству, в том числе 270 уставов муниципальных образований Московской области³.

По данным Минюста РФ в период принятия новых уставов в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ в целом по стране к началу 2006 года «прошли государственную регистрацию почти 22000 из 24500 уставов муниципальных образований. Отказано в регистрации почти 1200 уставов муниципальных образований. Наибольшее число нарушений в них выявлено в Приволжском (270) и Сибирском федеральных округах (348). Основные причины отказа – несоответствие закону: перечня вопросов местного значения; порядка осуществления территориального общественного самоуправления; порядка преобразования и изменения границ муниципального образования»⁴.

В аналитических статьях в качестве наиболее характерных нарушений, содержащихся в уставах и иных правовых актах органов местного самоуправления, выделяют следующие:

- превышение предоставленных органам местного самоуправления полномочий;
- неправомерное перераспределение полномочий между органами и должностными лицами местного самоуправления;

¹ См.: Официальный сайт прокуратуры Хабаровского края.

² По данным сайта: novostivolgograda.ru

³ Информация о правотворческой деятельности органов прокуратуры Московской области и об оспоренных нормативных правовых актах органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области за 2008 г.

⁴ Григорьева Л. О мерах, принимаемых Министерством юстиции Российской Федерации, по обеспечению соответствия нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований федеральному законодательству о местном самоуправлении //Адвокат. 2006. № 4.

- нарушение бюджетного законодательства о налогах и сборах;
- нарушение прав граждан и организаций, предусмотренных действующим законодательством;
- нарушение административного законодательства¹.

Важен вопрос о том, каким образом проявляется дефектность нормативных правовых актов органов местного самоуправления, поскольку своевременное выявление и устранение дефектов муниципальных правовых актов является залогом оптимального функционирования местного самоуправления, решения вопросов местного значения. Как показывает опыт, в целом дефектность нормативных правовых актов органов местного самоуправления может проявляться по-разному.

Во-первых, при принятии нормативного правового акта может быть нарушено требование законности. Причем, имея в виду, что данное требование означает не только несоответствие акта органа местного самоуправления иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу, но и несоблюдение порядка принятия или формы нормативного правового акта, то и издание акта в иной форме, чем предусматривает Федеральный закон № 131-ФЗ или несоблюдение порядка принятия акта, также ведет к признанию акта дефектным. Так, если проект устава муниципального образования должен быть вынесен на публичные слушания, а этого не произошло, то устав не может быть зарегистрирован, даже если его содержание соответствует требованиям Федерального закона № 131-ФЗ. Можно ли расценивать в этом случае такой устав дефектным, и к какому виду дефектных актов его отнести? Является ли он ничтожным? Если исходить из того, что пороки ничтожных актов никогда и никакими способами не могут быть исправлены, то расценивать устав, не прошедший процедуру публичных слушаний как ничтожный, на наш взгляд, нельзя. Проведение необходимой процедуры публичных слушаний снимает запрет на регистрацию устава при условии, что его содержание соответствует закону. Дефектность такого устава проявляется в нарушении процедуры его принятия, выражающегося в несоблюдении установленного законом требования учета мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления.

¹ См.: Соловьев С., Степанищев В. Законность регионального и местного нормотворчества // Законность 2003. № 3. С. 4; Беркович Е., Абрамов Д. Предъявление прокурором заявлений в суд о признании противоречащими закону правовых актов органов местного самоуправления // Законность. 2002. № 8. С. 18; Арутюнов О.Л., Артамонов А.Н. Проблемные вопросы, возникающие при приведении в соответствие с федеральным законодательством уставов муниципальных образований, на примере Ростовской области // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2008. № 6. С. 47–50; Чередниченко Я.В. Типичные нарушения законодательства в уставах, актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований в Сибирском федеральном округе как основания отказов в государственной регистрации // Бюллетень Министерства юстиции. 2008. № 1. С. 81–90.

Во-вторых, в случае несоблюдения организационно-технических требований, предъявляемых к муниципальным правовым актам, в них могут допускаться неточности формулировок, что приводит к их неправильному или различному толкованию и такие акты также следует признать в ряде случаев оспоримыми.

В-третьих, дефектность актов может быть вызвана нарушением территориальных, компетенционных пределов, в рамках которых принимаются нормативные правовые акты. Так, при условии существования на территории муниципального района сельских поселений, имеющих собственные органы местного самоуправления, и однородности ряда вопросов, отнесенных к компетенции этих видов муниципальных образований, акт, принятый органами поселения по вопросам межпоселенческого характера, будет дефектным. Наиболее распространенной причиной признания муниципальных правовых актов дефектными является нарушение органами местного самоуправления налогового, а также земельного законодательства, что нередко ведет к произвольному ограничению органами местного самоуправления прав граждан. Так, Зейским районным Советом народных депутатов 26.02.2007 г. было принято решение «О порядке заключения договоров аренды и определения размера арендной платы за земельные участки, расположенные на территории Зейского района» № 2-ПП, которое было оспорено ОАО «Амурнефтепродукт» в Арбитражном суде Амурской области. В процессе судебного разбирательства на неоднократные обращения суда к ответчику о предоставлении экономического обоснования коэффициента арендной платы, установленного оспариваемым решением, такое обоснование представлено не было. Суд пришел к выводу о том, что деятельность органов местного самоуправления не должна подавлять экономическую самостоятельность и инициативу граждан и юридических лиц, произвольно ограничивать право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности, а также право частной собственности. На основании изложенного Арбитражным судом Амурской области признано оспариваемое решение в части установления коэффициента к базовой ставке арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, не соответствующим требованиям Земельного кодекса РФ и недействующим¹.

Пытаясь определить перечень причин, вызывающих появление дефектных актов, мы отдаем себе отчет, что назвать абсолютно все причины довольно трудно. Скорее их можно свести к одной главной – несоответствие акта закону. В том случае, если такое несоответствие устранить невозможно, если акт в установленном порядке признан недействительным, т.е. отменен в связи с содержащимся в нем нарушением, которое исправить нельзя, то, следовательно, он признан ничтожным. В

¹ Дело №А04-3967/07 – 19/359, г. Благовещенск, 19 сентября 2007 г. // Вестник Арбитражного Суда РФ. 2007. № 3. С. 210-218.

том случае, если после внесения в нормативный правовой акт необходимых изменений, он может продолжить свое действие, акт является оспоримым.

В связи с этим можно говорить о выделении определенных групп критериев законности нормативных правовых актов органов местного самоуправления: во-первых, критерий соответствия актов органов местного самоуправления актам, обладающим большей юридической силой и объективным закономерностям общественного развития; во-вторых, критерий соблюдения правотворческой компетенции органа; во-вторых, критерий учета мнения населения; в-третьих, критерий соблюдения требований, предъявляемых к процедуре принятия нормативного правового акта органом местного самоуправления

Правовые последствия принятия органами местного самоуправления дефектных актов, т. е. способы реагирования компетентных органов на нарушение предъявляемых к актам требований, различны.

При этом достаточно разнообразен состав субъектов, контролирующих законность в деятельности органов местного самоуправления, к которым относятся суд, прокуратура, Счетная палата, учреждения, осуществляющие регистрацию уставов муниципальных образований. В круг субъектов, осуществляющих контрольные полномочия по отношению к деятельности органов местного самоуправления, включают и отраслевые органы государственной власти, в полномочия которых входит осуществление отраслевого надзора¹.

Анализ ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ позволяет выделить в зависимости от субъекта осуществления три вида контроля в сфере местного самоуправления: контроль, осуществляемый органами государственной власти; контроль органов прокуратуры; контроль, осуществляемый органами и должностными лицами местного самоуправления, наделенными в соответствии с уставом контрольными функциями.

Особым видом государственного контроля за законностью актов органов местного самоуправления является судебный контроль. Остановимся на некоторых проблемных вопросах осуществления такого контроля по правилам гражданского судопроизводства.

Порядок обжалования актов органов и должностных лиц местного самоуправления, как известно, регламентируется Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»², а так же главой 24 Гражданского процессуального кодекса РФ, а для юридических лиц и граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица – Арбитражно-процессуальным Кодексом РФ³.

¹ См.: Коршунов С.А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления: Автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.02. Казань. 2006. С. 18-19.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

³ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

Согласно ч. 1 ст. 251 ГПК РФ, допускается оспаривание в суде лишь тех нормативных правовых актов, которые приняты и опубликованы в установленном порядке.

Согласно ст. 2 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» к действиям (решениям) органов местного самоуправления, которые могут быть обжалованы в суде, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых: 1) нарушены права и свободы гражданина; 2) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; 3) незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Приняв заявление к рассмотрению в соответствии с ГПК РФ, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Согласно п. 1 ст. 254 ГПК РФ гражданин, организация вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа местного самоуправления, должностного лица, если считают, что нарушены их права и свободы. Суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа местного самоуправления, должностного лица устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод (п. 1. ст. 258 ГПК РФ).

Дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в соответствии со ст. 191 АПК РФ, рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства. Так, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативно-правового акта, принятого органом местного самоуправления, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному акту, обладающему большей юридической силой (ст. 192 АПК РФ). Суд (арбитражный суд), установив обоснованность жалобы гражданина и юридического лица, своим решением признает правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления незаконным и обязывает отменить его, а также определяет сумму ущерба, подлежащего возмещению органом местного самоуправления.

Практика арбитражных судов свидетельствует о том, что чаще всего, предметом рассмотрения в арбитражном суде являются акты органов местного самоуправления, принятые с нарушением компетенционных норм. Так, в 2007 г. ООО «Торговый холдинг «Лотос» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим решения Петрозаводского городского Совета «Об актах выборки земельных участков № XXVI/VI–24 от 05.06.2007. Суд, изучив материалы дела, установил, что оспариваемый акт принят Петросоветом с превышением ус-

тановленных полномочий,, так как в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и Уставом Петрозаводского городского округа к ведению Петросвета отнесены полномочия по установлению порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью и по установлению в соответствии с законодательством порядка регулирования земельных отношений, и, таким образом, полномочия Петросвета, касающиеся сферы деятельности по управлению и распоряжению муниципальной собственностью, а также регулированию земельных отношений сводятся лишь к определению порядка, в соответствии с которым указанные функции должны исполняться соответствующим органом местного самоуправления. На основании данных доводом арбитражным судом оспариваемое решение признано недействующим¹.

Говоря о судебном нормоконтроле, нельзя не отметить и те проблемы, которые возникают в процессе его осуществления. Так, в ч. 8 ст. 251 ГПК РФ указано, что в принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта или его части судьей должно быть отказано, если имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность оспариваемого нормативного правового акта или его части по основаниям, указанным в заявлении. Таким образом, исключается возможность повторного рассмотрения в суде вопроса о соответствии нормативного правового акта актам, обладающим большей юридической силой, по одному и тому же основанию.

Следует отметить, что Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации в подразделе III разд. II содержит известное разногласие между нормами главы 23, которые устанавливают общие положения производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, и главы 24, закрепляющими правила производства по делам о признании недействующими нормативно-правовые акты.

Статья 248 главы 23 предусматривает, что судья отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу, возникшему из публичных правоотношений, если имеется решение суда, принятое по заявлению *о том же предмете* и вступившее в законную силу.

Однако, во-первых, ст. 250 главы 23 устанавливает, что после вступления в законную силу решения суда по делу, возникшему из публичных правоотношений, лица, участвующие в деле, а также иные лица не могут заявлять те же требования и по тем же основаниям; во-вторых, часть 8 ст. 251 ГПК РФ допускает отказ в принятии заявления, только если имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность оспариваемого нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, по основаниям, указанным в заявлении.

Данная нестыковка норм была решена Верховным Судом РФ в пользу общих предписаний ст. 248. Гражданам и организациям отказывали в

¹ Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2007. № 12. С. 250-263.

принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта, если по ранее рассмотренному делу уже была проведена и подтверждена законность оспариваемых правовых норм¹. Ссылки на иные основания заявления при этом не принимались во внимание.

В отношении такого подхода была проведена работа по проверки указанных нормативных предписаний в свете положений Конституции РФ. Конституционный Суд РФ признал практику Верховного Суда РФ не соответствующей смыслу положений процессуального закона. Данные нормы в своей системной связи не предполагают отказа суда в принятии заявления о признании нормативного правового акта органа власти противоречащим закону или прекращение производства по делу, *если основания, указанные в заявлении отличаются от оснований*, по которым судом ранее было проверено соответствие этого нормативного правового акта закону.

При этом Конституционный Суд РФ подчеркнул, что приоритет общих положений главы 23 над специальными нормами главы 24 означал бы, что суды общей юрисдикции рассматривают заявления заинтересованных лиц об оспаривании нормативного правового акта, бывших ранее предметом судебного разбирательства, *без учета нормы закона, специально регулирующей данные отношений*, т.е. игнорируют свою обязанность разрешать гражданские дела на основании Конституции РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов. Такой подход не согласуется с конституционной природой судопроизводства, обуславливающей осуществление судебной защиты прав и свобод граждан на основе соблюдения всех конституционных и отраслевых принципов правосудия, в том числе принципа законности².

Таким образом, приоритет должен отдаваться ч. 8 ст. 251. Во-первых, такой вывод вытекает из Определения Конституционного Суда РФ № 238-О: «В соответствии со ст. 248 ГПК РФ судья отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу, возникшему из публичных правоотношений, если имеется решение суда, принятое по заявлению о том же предмете и вступившее в законную силу... Это общее положение, касающееся производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, применительно к производству по делам о признании недействующими нормативные правовые акты, конкретизировано в ч. 8 ст. 251 ГПК РФ»³. Во-вторых, принципы правовой

¹ Определение ВС РФ от 18. 03. 2003 № ГПИ03-260; от 22. 04. 2003 № ГКПИ03-465; от 29.04. 2003 № ГКПИ030494 и др.

² Определение КС РФ от 21.12.2004 № 397-Щ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Еделькина Дмитрия Ивановича на нарушение его конституционных прав статьей 248 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

³ Определение КС РФ от 08.07.2004 № 238-О «По жалобе гражданина Тимонина Дмитрия Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 1

теории учат, что в зрелой правовой системе в рамках одного нормативного правового акта специальная норма преобладает над общей.

Таким образом, можно утверждать, что ч. 8 ст. 251 ГПК РФ имеет приоритет над ст. 248 ГПК РФ.

Верховный Суд РФ, как следует из многих его решений, полагает, что в порядке абстрактного нормоконтроля суд не связан основаниями и доводами заявленных требований и проверяет законность оспариваемых правовых норм в полном объеме. По мнению В.М. Жуйкова, суд обязан по своей инициативе проверить соответствие оспариваемого нормативного правового акта всем федеральным законам либо другим нормативным правовым актам, которым он может противоречить¹.

Однако часть 3 ст. 246 ГПК РФ не говорит об обязанности суда во всех случаях проверять соответствие оспариваемого акта всему законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Таким образом, однократная проверка нормативного правового акта на законность не должна гарантировать его незыблемость. Законодательство изменяется, появляются новые решения Конституционного Суда, ратифицируются новые международные договоры, да и в поле зрения судьи, рассматривающего дело, законодательство может попасть не в полном объеме.

Названные проблемы, а также перегруженность судов делами, высокая стоимость юридических услуг, длительность судебного разбирательства позволяют говорить о том, что, действующий на сегодняшний день механизм судебного контроля, не способен в необходимой мере обеспечить законность муниципального правотворчества.

*А.Н. Почаева**

ПОРЯДОК ЗАКРЕПЛЕНИЯ СТОРОН В ПОСТАНОВЛЕНИИ СУДА И ПРОТОКОЛЕ СУДЕБНОГО ЗАСЕДАНИЯ

Изучение практики применения судами правовых норм, регулирующих распорядительные действия сторон, показывает, что суды не всегда верно применяют указанные нормы, нередко неправильно оформляют принятие или непринятие того или иного распорядительного действия, что в конечном итоге влечет отмену судом вышестоящей инстанции решения или определения суда.

части первой статьи 134, статьей 248, частями первой и восьмой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

¹ См.: Жуйков В. М. Принцип состязательности в гражданском судопроизводстве // Российская юстиция. 2003. № 6. С. 24-29.

* Почаева Анастасия Никитична - к.ю.н., помощник судьи – заместителя председателя Тверского областного суда