

УДК 342

В.А. Юхнова,

канд. юрид. наук,

доцент кафедры конституционного, административного и финансового права

юридического факультета

Хабаровского государственного университета экономики и права

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
ХАБАРОВСКОГО КРАЯ С ПРОКУРАТУРОЙ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ ПРИ
РАЗРАБОТКЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ:
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ

В статье анализируется взаимодействие органов исполнительной власти субъектов РФ на примере Хабаровского края и прокуратуры в правотворческой деятельности. Выявляются цели и порядок такого взаимодействия. Автор рассматривает недостатки и пробелы в законодательстве, которые порождают ряд проблем при принятии нормативных правовых актов, и предлагает пути их решения.

Ключевые слова: деятельность прокуратуры, проекты нормативных правовых актов губернатора, аппарат губернатора, злоупотребление правом.

The interaction of executive authorities of constituent entities of the Russian Federation, on the example of Khabarovsk Krai, and prosecutors in law-making activity is analyzed in this article. Identifies goals and how such interactions. The author identifies lacks and gaps in legislation that lead to some problems during the adoption of normative legal acts and also offers corresponding solutions to these problems.

Keywords: prosecutors' activity, drafts of normative legal acts of the governor, governor executive office, abuse of right.

Нормотворческая деятельность губернатора и правительства Хабаровского края достаточно полно регламентирована. В частности, к нормативным правовым актам, устанавливающим процедуру разработки и принятия нормативных правовых актов органами исполнительной власти края, относятся: Постановление губернатора Хабаровского края «Об обеспечении взаимодействия министерств Хабаровского края, иных органов исполнительной власти Хабаровского края, структурных подразделений аппарата гу-

бурнатора и правительства Хабаровского края с Законодательной думой Хабаровского края и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в сфере законопроектной деятельности» [4], Постановление губернатора Хабаровского края «Об утверждении положения о главном юридическом управлении губернатора и правительства Хабаровского края» [5], Постановление правительства Хабаровского края «О регламенте правительства Хабаровского края» [6] и некоторые другие. Данные норматив-

ные правовые акты комплексно раскрывают порядок разработки и оформления нормативных правовых актов.

Начиная с 2010 г. в правотворческой деятельности субъектов РФ появилась ещё одна обязательная стадия: согласование проектов принимаемых нормативных правовых актов с органами прокуратуры с целью выявления в них коррупциогенных факторов. Деятельность прокуратуры в этой области регулируется Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [1], приказом Генерального прокурора «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» [2] и некоторыми другими нормативными правовыми актами.

В связи с тем, что вопросы принятия нормативных правовых актов и их согласования с прокуратурой регулируются различными органами государственной власти, возникает некоторая неопределенность.

Сроки согласования нормативных правовых актов в структурных подразделениях органов исполнительной власти края урегулированы и составляют 3–5 дней в зависимости от вида правового акта, сферы регулирования, его объёма и иных факторов. Помимо согласования с органами исполнительной власти края, проект акта губернатора, правительства края должен пройти правовую (юридическую) и (или) антикоррупционную экспертизу в главном юридическом управлении губернатора и правительства края, срок которой составляет три рабочих дня.

Этот срок может быть увеличен до 10 рабочих дней в таких случаях:

- если концепция проекта акта губернатора, правительства имеет межотраслевой характер, направлена на урегулирование комплекса общественных отношений;

- если в ходе проведения экспертизы проекта акта губернатора, правительства края требуются анализ и изучение дополнительных материалов, относящихся к проекту;

- если объём текста проекта акта и приложений ему составляет 10 и более листов.

Проекты нормативных правовых актов губернатора, правительства края направляются в прокуратуру края до начала их согласования. Проекты нормативных правовых актов губернатора, правительства Хабаровского края перед их направлением в прокуратуру края визируются сотрудником структурного подразделения соответствующего министерства края, иного органа исполнительной власти края, осуществляющего деятельность в сфере правовой работы, проводившим правовую экспертизу, первичный анализ данных проектов в целях выявления в их текстах коррупциогенных факторов. Таким образом, согласование нормативных правовых актов губернатора, правительства края и проведение экспертизы этих актов прокуратурой осуществляются параллельно. Это правильно, так как необходимо учитывать, что данная функция не является основной в деятельности прокуратуры. Приказ Генерального прокурора «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы норма-

тивных правовых актов» устанавливает максимальный срок проведения экспертизы нормативных правовых актов – 30 дней. Регламент правительства Хабаровского края предусматривает следующее: если письмо прокуратуры края не поступило в адрес подготовившего проект нормативного правового акта губернатора, правительства, министерства края, иного органа исполнительной власти края в сроки, установленные приказом прокурора, регулирующим сроки рассмотрения проектов нормативных правовых актов губернатора, правительства края в прокуратуре крае, исполнитель обязан отразить это в пояснительной записке к проекту и начать согласование проекта указанного акта без письма прокуратуры края. Отсутствие по указанной причине у исполнителя письма прокуратуры края не может служить основанием для отказа в согласовании проекта акта губернатора, правительства края (см. Регламент правительства Хабаровского края (гл. II п. 13) [6], следовательно, нормативный правовой акт губернатора, правительства края может быть принят без антикоррупционной экспертизы прокуратуры края, что недопустимо. Коррупциогенные факторы должны устраняться на стадии доработки проекта нормативного правового акта разработчиком проекта нормативного правового акта (органом исполнительной власти края, структурным подразделением аппарата губернатора и правительства края), а не после его принятия. Хотя, как мы видим, возможно и обратное. После подписания копии постановлений губер-

натора, правительства края в обязательном порядке направляются в течение трех рабочих дней в прокуратуру края, однако внесение каких-либо исправлений в подписанные акты губернатора, правительства края запрещено, и поэтому у прокуратуры на этой стадии правотворчества право выносить требования об устранении нарушений отсутствует. Так как нельзя полностью исключить возможные ошибки со стороны разработчика, представляется возможным заключение соглашений между органами государственной власти субъекта как законодательной, так и исполнительной власти и прокуратурой с целью разрешения таких ситуаций и установления приемлемых сроков рассмотрения всеми органами власти.

Как показывает практика правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, основными недостатками, выявленными при проведении антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов прокуратурами субъектов Российской Федерации являются:

- широта дискреционных полномочий
- отсутствие или неопределённость сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых ак-

тов;

– злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие чёткой регламентации прав граждан и организаций;

– юридико-лингвистическая неопределённость – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера и др.

Приказ Министерства юстиции РФ «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований» [3] устанавливает следующие способы устранения в проекте нормативного правового акта положений, содержащих коррупциогенные факторы: исключения из текста проекта акта; внесения изменений в проект акта; изложение проекта акта в другой редакции.

Несмотря на имеющиеся разночтения в регулировании вопросов правотворчества различных органов государственной власти хотелось бы отметить снижение количества выявленных незаконных проектов правовых актов и принесённых протестов на принятые нормативные правовые акты, наблюдается рост количества актов, самостоятельно приведённых органами государственной власти в соответствии с требованиями федерального законодательства. Так, в 2013 / 2014 гг. было обжаловано 29 актов, изданных Правительством Хабаровского края (24 нормативных, 5 ненормативных), из них 3 нор-

мативных акта признаны недействующими полностью или в части. Например:

1. Определением Верховного Суда РФ от 26 марта 2014 г. признан недействующим абз. 19 п. 4 Положения о межведомственной комиссии по решению вопросов, связанных с обеспечением благоустроенными жилыми помещениями государственного жилищного фонда Хабаровского края детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утверждённого Постановлением губернатора края от 12 сентября 2013 г. № 81.

2. Решением Хабаровского краевого суда от 3 июня 2014 г. признаны противоречащими законодательству и недействующими в части п. 1.1; п. 1.7; п. 1.8; п. 3.3; п. 4.13.3; разд. 5 Правил охраны жизни людей на водных объектах в Хабаровском крае, утверждённых Постановлением правительства Хабаровского края от 11 сентября 2006 г. № 143-пр.

3. Решением Хабаровского краевого суда от 17 декабря 2013 г. признан противоречащим законодательству и не действующим в части абз. 4 п. 7, п. 12 Постановления Правительства Хабаровского края от 7 июня 2013 г. № 153-пр «О предоставлении субсидий из краевого бюджета в 2013 году Хабаровским региональным (краевым) отделениям профессиональных творческих союзов, осуществляющим деятельность в области культуры».

За первое полугодие 2015 г. был обжалован 1 ненормативный акт правитель-

ства края, в удовлетворении требований о признании его недействующим заявителю отказано. И этой тенденции есть объяснение. Дело в том, что в настоящее время основные усилия направлены на осуществление превентивной работы в сфере нормотворчества, выявление нарушений и устранение их на стадии работы с проектами нормативных правовых актов органов государственной власти, а также в ходе проведения мониторинга действующего законодательства, что способствует повышению качества принимаемых региональных актов. Для этого следует продолжать дальнейшее взаимодействие правотворческих органов государственной власти субъектов Российской Федерации с прокуратурами субъектов Российской Федерации, обеспечивая своевременное поступление проектов нормативных правовых актов на всех стадиях их подготовки и усиливая взаимосвязь между данными органами власти в сфере правотворческого процесса.

Список использованных источников

- 1 Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17.02.2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 21.10.2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
- 2 Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов : приказ Генерального прокурора от 28.12.2009 г. № 400 (в ред. от 09.02.2012 г.) // Законность. 2010. № 4.
- 3 Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований : приказ Министерства юстиции РФ от 01.04.2010 г. № 77 (в ред. от 30.09.2015) // Российская газета. 2010. 21 апреля.
- 4 Об обеспечении взаимодействия министерств Хабаровского края, иных органов исполнительной власти Хабаровского края, структурных подразделений аппарата губернатора и правительства Хабаровского края с Законодательной думой Хабаровского края и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в сфере законопроектной деятельности : постановление губернатора Хабаровского края от 31.03.2011 г. № 31 (в ред. от 08.08.2013 г.) // Собрание законодательства Хабаровского края 2011. № 3 (104).
- 5 Об утверждении Положения о главном юридическом управлении губернатора и правительства Хабаровского края : постановление губернатора Хабаровского края от 05.11.2009 г. № 166 (в ред. от 10.04.2013 г.) // Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. № 11 (88) (ч. 1).
- 6 О Регламенте правительства Хабаровского края : постановление правительства Хабаровского края от 20.07.2006 г. № 117 (в ред. от 18.03.2016 г. № 7 (48)) // Собрание законодательства Хабаровского края. 2006. № 7 (48).