



В соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре на прокуроров возложен надзор за законностью правовых актов, издаваемых (принимаемых) федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Перечисленные реализуя возложенные на них полномочия, издают (принимают) законы и подзаконные акты (указы, постановления, решения, распоряжения, приказы, указания) по самым различным вопросам общественной жизни, применяя многочисленные законодательные и иные акты. При этом, как свидетельствует практика прокурорского надзора, они нередко допускают нарушения применяемых законов, выражающиеся чаще в превышении своих полномочий.

Прокурорами ежегодно в ходе проверок выявляются десятки тысяч правовых актов, противоречащих действующему законодательству. Особую опасность представляет издание незаконных правовых актов органами представительной и исполнительной власти всех уровней, так как это нередко влечет за собой нарушение прав и свобод многих или всех граждан, проживающих в соответствующих регионах, законных интересов юридических лиц.

Следует иметь в виду, что издание незаконных актов помимо отрицательного влияния на состояние законности приводит к снижению авторитета органов и их руководителей, издавших эти акты, что ведет к ослаблению управляемости в регионах и дестабилизации обстановки.

В связи с этим российские прокуроры традиционно уделяли особое внимание прокурорскому надзору за законностью актов, издаваемых органами, перечисленными в ст. 21 Закона о прокуратуре, и проверки законности актов занимали в прошлом и занимают в настоящее время значительный объем в общем объеме проводимых прокурорских проверок. При этом приоритет всегда отдавался проверкам законности актов, издаваемых органами представительной и исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Необходимо подчеркнуть, что, осуществляя надзор за законностью правовых актов, прокуроры одновременно осуществляют надзор и за исполнением тех законов, которые применяются при их издании. Вместе с тем в содержание проверок исполнения законов входят и проверки законности правовых актов, изданных соответствующими руководителями органов в процессе исполнения этих законов.

Так, проводя проверку исполнения трудового законодательства на промышленном предприятии, прокурор обязательно проверяет и законность изданных руководителем предприятия приказов в ходе применения этого законодательства. Руководители любых органов в основном исполняют законы в так называемой активной форме, т.е. в форме применения законов, выражающейся в издании правовых актов как письменных, так и устных, и совершении других юридически значимых действий (например, заключение разного рода договоров).

Основная задача органов прокуратуры в рассматриваемой сфере деятельности — **предупреждение издания незаконных актов**, противоречащих законам, как одна из гарантий охраны прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц и государства в целом. Задачей является также повышение правовых знаний должностных лиц, депутатов, издающих (принимающих) правовые акты, а также лиц, разрабатывающих проекты этих актов.

Как уже отмечалось, проверки законности актов могут проводиться как в связи с сигналами о нарушении законов, так и при отсутствии таких сигналов. Проверки могут проводиться и на основании сведений об издании незаконных устных актов, устанавливающих разного рода запрещения, ограничения, обязанности, не предусмотренные законом.

Ввиду особой необходимости обеспечения законности актов и **предупреждения наступления вредных последствий**, вызванных изданием незаконных актов, проверки их законности в федеральных министерствах и ведомствах, представительных и исполнительных органах субъектов РФ, органах местного самоуправления, военного управления и органах контроля проводятся и при отсутствии сведений о нарушении законов периодически в плановом порядке. Очередность проведения проверок в этих органах каждая прокуратура устанавливает самостоятельно. Однако во всех случаях проверки в связи с сигналами об издании незаконных актов проводятся в первую очередь.

Без сигналов о нарушении законов могут также проводиться **проверки законности привлечения граждан и должностных лиц к административной**

ответственности в органах, наделенных правом применения административных санкций, поскольку выносимые ими постановления о привлечении к административной ответственности являются разновидностью правовых актов. Тем не менее, при получении сведений о незаконном привлечении к административной ответственности эти проверки проводятся в первую очередь.

В связи с сигналами об издании незаконных актов, ущемляющих права и свободы работников (сотрудников) и других лиц, проверки законности актов могут проводиться прокурором и на предприятиях, в учреждениях и организациях, независимо от их подчиненности (подведомственности) и формы собственности. По таким же основаниям могут проводиться проверки законности актов, принимаемых общественными организациями и объединениями.

В зависимости от стоящих перед прокурором задач, времени и возможностей, которыми он обладает, и от других факторов может предусматриваться проведение:

сплошных проверок законности актов, изданных (принятых) органом за определенный период времени (квартал, полугодие, год);

целевых проверок, т.е. проверок актов, изданных (принятых) по конкретному вопросу за определенный отрезок времени (например, по вопросу приватизации муниципальных предприятий);

проверок законности конкретного акта или нескольких актов в связи с получением сведений о их незаконности;

комплексных проверок, когда наряду с проверкой законности актов проводятся и проверки исполнения конкретного закона или нескольких законов.

Проверки законности актов могут проводиться в прокуратуре путем истребования туда изданных актов и по месту их издания. По взаимной договоренности многие представительные и исполнительные органы власти всех уровней направляют в органы прокуратуры принятые ими законы, указы, постановления, решения, распоряжения. Законность этих актов проверяется в органах прокуратуры.

В соответствии с установившимся порядком копии актов, принятых нижестоящими органами представительной и исполнительной власти, направляются в вышестоящие органы власти и управления. В связи с этим прокуроры имеют возможность проводить проверки законности актов по их копиям.

Так, по копиям, поступившим в районные органы местного самоуправления, могут проверяться решения, принятые поселковыми, сельскими органами местного самоуправления, а постановления, изданные главами поселковых и сельских администраций — по копиям, поступившим в районную администрацию.

Однако предпочтение должно отдаваться проверкам законности актов по месту их принятия или издания как наиболее эффективному способу, обеспечивающему полноту выявления нарушений законов. Дело в том, что без ознакомления прокурора с материалами, послужившими основанием к принятию акта, далеко не всегда можно сделать правильный вывод о его законности.

Поэтому нередко возникает необходимость ознакомления с соответствующими документами: материалами проверок, расследований, ревизий; разного рода справками, ходатайствами, протоколами, расчетами, заключениями, планами и многими другими материалами; побеседовать с лицами, которыми акт разрабатывался, согласовывался, что осуществить в офисе прокуратуры или при проведении проверок по копиям актов не всегда возможно.

К проведению проверок законности актов также необходимо готовиться. Подготовка к их проведению существенно не отличается от подготовки к проведению проверок исполнения законов.

Обычно о предстоящей проверке заблаговременно оповещается руководитель органа, где она будет проводиться. Прокурор в начале проверки встречается с руководителем органа и ставит его в известность о характере и объеме предстоящей работы. Желательно поговорить с ним о выделении в распоряжение прокурора на время проверки работника органа для оказания соответствующей помощи.

В зависимости от характера проверки прокурору предоставляются все или отдельные правовые акты, подлежащие проверке, а также материалы, послужившие основанием к их изданию. Желательно истребовать утвержденный перечень дел, ведущихся в органе, дела, журналы, книги, где могут содержаться или регистрироваться правовые акты, в том числе в форме распоряжений и телефонограмм.

Перед началом проверки прокурор должен поинтересоваться, какие меры приняты соответствующими должностными лицами в связи с ранее внесенными протестами или представлениями (если они вносились) и в связи с решениями судов о признании актов недействительными и отменены ли фактически акты,

противоречащие законам.

Критерием оценки прокурором правовых актов является соответствие их закону. Акты должны соответствовать также нормативным указам Президента РФ и нормативным постановлениям Правительства РФ. Что касается правовых актов, издаваемых (принимаемых) представительными и исполнительными органами местного самоуправления и другими органами муниципального уровня, то они кроме того должны соответствовать законам субъектов федерации и уставам муниципальных образований. Это обстоятельство учитывают прокуроры в процессе осуществления надзора за законностью актов.

Суть самого процесса проверки сводится к тщательному прочтению прокурором всего текста акта, мысленному сличению предписаний, содержащихся в нем, с нормами применяемого закона, а также к ознакомлению с материалами, послужившими основанием к изданию акта.

Эта работа требует особого внимания, так как поспешность может привести к тому, что отдельные незаконные акты могут остаться невыявленными либо будет дана неправильная правовая оценка акту. В ходе проверки прокурору нередко приходится обращаться к текстам законов, опубликованных в официальных изданиях.

В процессе проверок законности актов, изданных любым органом, прокурор, как правило, выясняет вопросы:

- правомочен ли был орган издавать акт по данному вопросу, и не входит ли решение этого вопроса в компетенцию другого органа. Иными словами, не нарушена ли органом его законная компетенция, не вышел ли он за ее пределы;
- не допущено ли в акте нарушение материального закона по существу, т.е. тех законов, которые применены при издании акта;
- не ограничивает ли акт права и свободы граждан, законные интересы юридических лиц;
- не устанавливаются ли актом обязанности граждан, не предусмотренные Конституцией и законами РФ, а также конституциями, уставами и законами республик и других субъектов федерации;
- не содержит ли акт разрешения запрещенных законом действий;
- не содержится ли в акте сведений о совершении преступлений и других правонарушений;

- соответствует ли содержание акта фактическим обстоятельствам (жизненной ситуации). Дело в том, что внешне акт может выглядеть вполне законным, хотя в действительности он не соответствует фактическим обстоятельствам;
- содержат ли акты, в особенности изданные представительными и исполнительными органами и органами местного самоуправления, указания на финансовые, материально-технические и организационные средства, необходимые для обеспечения их выполнения;
- не противоречит ли правовой акт ранее принятым тем же органом актам;
- соблюден ли порядок принятия или издания акта, закрепленный в регламенте органа;
- содержит ли акт необходимые реквизиты: номер, дату принятия издания, подписи и другие, и указан ли срок вступления его в силу;
- каковы причины издания незаконных актов и условия, способствующие этому.

Применительно к актам, принимаемым представительными органами власти, необходимо выяснить, соблюден ли кворум, необходимый для их принятия. Прокурор интересуется также, как органы представительной и исполнительной власти и другие органы осуществляют контроль за исполнением своих решений физическими и юридическими лицами, применяют ли они санкции к соответствующим должностным лицам, не исполняющим эти решения и соответствуют ли примененные санкции закону. Прокурор может выяснять и другие вопросы.

При выявлении незаконных актов могут отбираться объяснения от должностных лиц, их издавших, и при необходимости от других лиц. При выявлении устных актов, противоречащих закону, обязательно истребуются объяснения от должностных лиц, их издавших (отдавших), а также от лиц, права и свободы которых были нарушены этими актами.