

<https://doi.org/10.5281/zenodo.4495090>  
УДК 347.963

## Белека Е.В.

*Белека Евгений Викторович*, магистрант, Российская Академия Народного Хозяйства и Государственной Службы при Президенте Российской Федерации Сибирский институт управления, Россия, 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6. E-mail: common-siu@ranepa.ru.

## Проблемы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемные вопросы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления. Выделены наиболее актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления. Рассматриваются формы правового регулирования процессов надзора в сфере местного самоуправления, стадии его осуществления. Подчеркивается роль взаимодействия органов прокуратуры и местного самоуправления в реализации надзорных функций. Предложены рекомендации решения существующих проблем в данной сфере.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, гарантии, органы прокуратуры, прокурорский надзор, правовое регулирования, проблемы, перспективы решения.

## Beleka E.V.

*Beleka Evgeni Viktorovich*, graduate student, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Siberian institute of management, 630102, Novosibirsk, Nizhegorodskaya street 6, E-mail: common@siu.ranepa.ru.

## Problems of prosecutor's supervision in the field of local self-government

**Abstract.** The article deals with the problematic issues of prosecutor's supervision in the field of local self-government. The most urgent problems of prosecutor's supervision in the field of local self-government are highlighted. The forms of legal regulation of the processes of supervision in the field of local self-government, the stages of its implementation are considered. The role of interaction between the prosecutor's office and local self-government bodies in the implementation of supervisory functions is emphasized. Recommendations for solving existing problems in this area are proposed.

**Key words:** local self-government, guarantees, prosecution bodies, prosecutor's supervision, legal regulation, problems, solution prospects.

**И**сследование проблем прокурорского надзора в сфере местного самоуправления обладает высокой теоретической и практической значимостью, что обусловлено целым рядом факторов. Так, на сегодняшний день гарантии местного самоуправления вытекают из сущности целого ряда статей

Конституции РФ, объединенных в главу 8 [1].

Создание подобных гарантий становится основой для формирования демократических и правовых начал, непосредственно влияющих на многие процессы, решаемые на местном уровне во взаимосвязи с государственным управле-

нием. Кроме прочего, реализация положений о местном самоуправлении влияет на соблюдение баланса прав и законных интересов человека и гражданина. Последнее, не является случайным и подразумевает возможность реализации принципов народовластия.

Для реализации важнейших конституционных положений, необходимо неукоснительное соблюдение органами местного самоуправления и их должностными лицами принципов законности и правопорядка. Прежде всего, речь идет о недопустимости нарушения требований действующего законодательства. Именно в связи с этим, необходимо осуществление надзорных мероприятий по отношению к указанным субъектам, с целью выявления фактов противоправных действий и не нарушения установленных законом требований.

Важно отметить, что надзор в сфере местного самоуправления единовременно осуществляет профилактику, предупреждение и пресечение противоправных действий. К числу основных государственных органов, уполномоченным реализовывать надзорные полномочия в сфере местного самоуправления относятся органы прокуратуры. В тоже время, как показывает правоприменительная практика, современные потребности диктуют необходимость повышения качества правового регулирования в обозначенной сфере. Все указанное обуславливает необходимость в исследовании проблем, имеющих место на сегодняшний день и поиске путей их решения. К числу таких проблем относятся:

1) Баланс и соотношение императивных и инициативных форм взаимодействия прокуратуры и органов местного самоуправления.

2) Работа по развитию правовой культуры и правового сознания должностных лиц.

3) Излишняя загруженность работников прокуратуры, не позволяющая осуществлять эффективно надзорные

полномочия в сфере местного самоуправления.

4) Недостаток методического обеспечения в проведении мероприятий прокурорского надзора.

5) Проблемы антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Нельзя не отметить, что вопросы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления включают в себя как непосредственное осуществление возложенных полномочий, так и ряд других полномочий, связанных с установлением и регламентацией основных направлений подобной деятельности.

Механизм реализации контрольных и надзорных полномочий не может существовать изолированно, различные его элементы тесно взаимодействуют друг с другом. Очевидно, что формы правового регулирования процессов надзора в сфере местного самоуправления обязательно должны находиться в соответствии с системой стадий всего процесса правового регулирования. Фактически представляется возможным выделить несколько стадий в указанном процессе:

1) Процесс правотворчества – соответственно, идет речь как о создании правовых норм федерального законодательства, так и о ведомственном нормотворчестве. Фактически, выделяется несколько уровней правового регулирования институтов местного самоуправления – международный уровень, национальный уровень в виде федерального, регионального и местного регулирования.

2) Воздействие системы законодательных предписаний на конкретных субъектов правоотношений в системе местного самоуправления.

3) Процесс реализации правовых норм подразумевает соблюдение, исполнение, применение различных нормативных правовых предписаний, а прокурорский надзор осуществляет контроль и надзор в этой сфере.

4) Применение государственного принуждения в установленных законом случаях.

С целью определения проблем в исследуемой области необходимо отметить особенности правовой регламентации по поводу осуществления надзорных мероприятий со стороны органов прокуратуры. Основными нормативными актами, регламентирующими данные вопросы выступают: ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3]; ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) [2].

Исходя из системного толкования приведенных норм федерального законодательства, можно отметить характерные особенности реализации прокурорского надзора в системе местного самоуправления: 1) затрагивает соблюдение органами местного самоуправления и их должностными лицами положений действующего законодательства различного уровня (федерального, регионального, муниципального); 2) в случае выявления фактов правонарушений, применяются средства прокурорского реагирования (в соответствии со ст.ст. 23-25.1 Закона о прокуратуре); 3) надзор осуществляется как по инициативе органов прокуратуры, так и в случае поступления жалоб со стороны граждан и юридических лиц.

Достаточно важно не только декларативно закреплять систему прав и обязанностей в системе местного самоуправления, но и непосредственно соблюдать такие предписания на практике. Несомненно, законность – важнейший элемент в муниципальном управлении. Муниципальное управление заключается в опосредованном воздействии на общество через совокупность определенных институтов. При этом важным направлением является обеспечение надлежащего уровня управления, что связано с установлением соответствующих правовых предписаний. Прокурорский надзор призван проконтролировать осуществление такой деятельности.

Как правило, под законностью понимается не только неукоснительное соблюдение законов в сфере местного самоуправления. На современном этапе происходит развитие социальной структуры общества, в свете которого идея законности представляет собой принцип государственно-правовой жизни. Как правило, идея законности берет начало в Конституции РФ, во всех нормативных-правовых актах, продолжающих ее идеи. Соответственно, наличие законодательства в сфере прокурорского надзора по отношению к местному самоуправлению является принципиально важным и необходимым условием в укреплении законности.

В первую очередь, необходимо остановиться на вопросах соотношения различных форм взаимодействия между органами прокуратуры и местного самоуправления. По мнению Н.А. Милосердова, К.Н. Надысевой, в настоящее время из законодательно закрепленных положений следует, что прокуратура и органы местного самоуправления взаимодействуют в двух основных формах: императивное взаимодействие и инициативное взаимодействие [6, с. 223-224].

Действительно, на практике имеет место наличие указанных форм взаимодействия, прокурорский надзор связан в большей степени с императивными предписаниями. Согласно предписаниям Закона о прокуратуре, органы прокуратуры фактически выполняют определенные функции в рассматриваемой сфере:

- информационная (в том числе в вопросах взаимодействия с населением);
- поддержания законности и правопорядка;
- реализация важнейших направлений государственной политики (в том числе антикоррупционной);
- рассмотрения поступивших в различных формах обращений от граждан и юридических лиц;
- устранения допущенных правонарушений, равно как и применение профилактических, предупредительных мер.

Относительно инициативных форм взаимодействия, следует отметить, что они в меньшей степени урегулированы и включают в себя формы, которые прямо не предусмотрены в законе. Представляется, что такое положение не соответствует потребностям правоприменительной практики. Нельзя не отметить, по этому поводу в специальной литературе высказывались позиции относительно необходимости усиления взаимодействия между прокуратурой и органами местного самоуправления [7, с. 14]. Подобные суждения являются справедливыми и обоснованными.

Особая ценность как взаимодействия органов прокуратуры и местного самоуправления, так и осуществления контрольных и надзорных полномочий прокуратуры в исследуемой сфере, не является случайной и обусловлена многими факторами. Так, важнейшие полномочия прокуратуры взаимосвязаны с соблюдением и реализацией прав и интересов человека и гражданина. В частности, муниципальными образованиями выполняются такие важные функции, как реализация вопросов социального обеспечения. В частности, на местном уровне реализуется: управление муниципальным имуществом; обеспечение жильем социально незащищенных категорий граждан; поддержка лиц, находящихся в трудных жизненных ситуациях и прочие важные вопросы, влияющие на реализацию в том числе, и мер социально-правовой политики.

Очевидно, что на уровне муниципалитетов решаются наиболее значимые задачи, связанные с непосредственными выполнением на практике важных социально обусловленных функций. При нарушении норм материального права органами местного самоуправления и их должностных лиц, зачастую происходит нарушение прав человека, а также юридических лиц различных организационно-правовых форм, общественных объединений.

В связи с указанным, вопросы организации прокурорского надзора приобретают особую важность. Хотелось бы отметить и отнесение к компетенции органов местного самоуправления вопросов управления местными бюджетными средствами, направления градостроительной деятельности, жилищно-коммунального хозяйства, управления земельными ресурсами в соответствии с категорией земель и др.

Учеными выделялись различные проблемы по поводу осуществления надзора органами прокуратуры. Представляется целесообразным рассмотреть различные точки зрения. А.И. Британов, М.Х. Черепанов, исследуя внешние и внутренние проблемы осуществления прокурорского надзора в сфере местного самоуправления, выделяют наиболее важные из них: наличие большой нагрузки на работников прокуратуры, что не позволяет осуществлять надлежащий надзор в сфере местного самоуправления; отсутствие необходимого уровня взаимодействия между прокуратурой и муниципальными органами; недостаточное внимание к правовой культуре в муниципальной службе [5, с. 66-67].

С приведенной позицией следует в полной мере согласиться и отметить, что на сегодняшний день мало внимания уделяется вопросам развития профессиональной правовой культуры муниципальных служащих и уровня их правосознания. Такая тенденция является весьма негативной, так как от уровня профессионализма муниципальных должностных лиц зависят многие вопросы.

На органы прокуратуры возложен контроль не только за соблюдением действующего законодательства в сфере местного самоуправления, но и за издаваемыми правовыми актами местного уровня. Среди прочего, на органы прокуратуры возложена обязанность осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Следует отметить существующие проблемы по этому поводу.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 4 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [4], в случае обнаружения коррупциогенных факторов, прокурор может: заявить требование об изменении нормативного правового акта; обратиться в установленном порядке в суд. Аналогичная норма содержится в ст. 9.1 Закона о прокуратуре. Действующее законодательство не предусматривает в таких ситуациях применение протеста прокурора.

Следует отметить, что в юридической науке по поводу совершенствования процесса взаимодействия органов прокуратуры и представительных органов высказывались различные позиции. По мнению Д.Ц. Хобракова, следует усилить уровень их взаимодействия, в т.ч. для своевременного поступления проектов нормативных правовых актов в прокуратуру, создать систему учета на уровне муниципальных образований, которая позволит отслеживать правотворческую деятельность [8, с. 191].

Подводя итоги данного исследования, необходимо сделать ряд следующих выводов и предложений:

1) Существует необходимость не только в осуществлении надзора и контроля органов прокуратуры по отношению к органам местного самоуправления и их должностным лицам, но и усиление инициативных форм взаимодействия, направленных на совместное достижение социально значимых результатов. Подобным формам взаимодействия отво-

дится необоснованно малое внимание, в частности, с позиции отражения в положениях действующего законодательства.

2) Целесообразно проведение последовательной работы по развитию правовой культуры муниципальных должностных лиц.

3) Необходимо решение проблемы соотношения работников органов прокуратуры и муниципальных образований, по отношению к которым осуществляются надзорные полномочия. Существенную проблему представляет высокая загруженность, не позволяющая эффективно осуществлять прокурорский надзор в рассматриваемой сфере.

4) Требуется усиление методического обеспечения проведения прокурорского надзора в системе местного самоуправления. Разрозненность нормативных правовых актов в данной сфере не позволяет повышать эффективность проводимых мероприятий без соответствующего методического обеспечения.

5) Введение правовой основы для применения протеста прокурора при выявлении коррупциогенных факторов в проектах нормативных правовых актов.

Представляется, что полученные данные могут быть использованы в теоретических и практических целях. В частности, в качестве основы для совершенствования положений действующего законодательства, в процессе разработки перспективных путей решения существующих проблем посредством изменения действующих правовых норм.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.07.2020.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

4. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.
5. Британов А.И., Черепанов М.Х. О проблемах прокурорского надзора за исполнением законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. № 3. С. 63-71.
6. Милосердов Н.А., Надысева К.Н. Эффективность прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц в Российской Федерации // Вестник современных исследований. 2018. № 3.2 (18). С. 223-227.
7. Семенов А.С. Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности: дис. ... кандидата юридических наук. Москва, 2015. 270 с.
8. Хобраков Д.Ц. Актуальные проблемы прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2-1. С. 188-192.

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmenenijami, odobrennymi v hode obshherossijskogo golosovanija 01.07.2020) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru>. 04.07.2020.
2. Federal'nyj zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 (red. ot 30.12.2020) «O prokurature Ros-sijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 20.11.1995. № 47. St. 4472.
3. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 29.12.2020) «Ob obshhiih princi-pah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 06.10.2003. № 40. St. 3822.
4. Federal'nyj zakon ot 17.07.2009 № 172-FZ (red. ot 11.10.2018) «Ob antikorrupci-onnoj jekspertize normativnyh pravovyh aktov i proektov normativnyh pravovyh ak-tov» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 20.07.2009. № 29. St. 3609.
5. Britanov A.I., Cherepanov M.H. O problemah prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov organami gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii i orga-nami mestnogo samoupravlenija // Jelektronnoe prilozhenie k Rossijskomu juridiche-skomu zhurnalu. 2018. № 3. S. 63-71.
6. Miloserdov N.A., Nadyseva K.N. Jefferektivnost' prokurorskogo nadzora za dejatel'-nost'ju organov mestnogo samoupravlenija i ih dolzhnostnyh lic v Rossijskoj Fede-racii // Vestnik sovremennyh is-sledovaniij. 2018. № 3.2 (18). S. 223-227.
7. Semenov A.S. Vzaimodejstvie prokuratury s organami gosudarstvennoj vlasti i or-ganami mestnogo samoupravlenija v sfere obespechenija zakonnosti: dis. ... kandidata juridicheskikh nauk. Moskva, 2015. 270 s.
8. Hobrakov D.C. Aktual'nye problemy prokurorskogo nadzora za zakonnost'ju norma-tivnyh pravovyh aktov organov mestnogo samoupravlenija // Vestnik Burjatskogo gos-udarstvennogo universiteta. 2015. № 2-1. S. 188-192.

Поступила в редакцию 17.01.2021.  
Принята к публикации 20.01.2021.

---

#### *Для цитирования:*

Белека Е.В. Проблемы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления // Гуманитарный научный вестник. 2021. №1. С. 140-145. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2021/01/Beleka.pdf>