

УДК 34**Актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления****Подшивалов Александр Сергеевич**

Аспирант,
кафедра публичного права и национальной безопасности,
Уральский институт управления – филиала РАНХиГС,
помощник прокурора,
Камышловская межрайонная прокуратура,
624860, Российская Федерация, Камышлов, ул. Ленина, 13;
e-mail: pod_sacha@mail.ru

Аннотация

Данная статья посвящена исследованию актуальных проблем прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления. В статье описываются типичные нарушения и возникающие трудности прокурорских работников в данной сфере их деятельности, предложены возможные пути устранения выявленных недостатков, а также указаны основные нарушения, допускаемые органами местного самоуправления в ходе осуществления своих обязанностей. В заключении показано, что прокурорский надзор за органами местного самоуправления небезупречен. Приведенный перечень проблем остается открытым, указаны далеко не все типичные нарушения, как со стороны органов прокуратуры, так и со стороны их поднадзорных субъектов – органов местного самоуправления. Без сомнений, улучшение качества прокурорского надзора решит качество законодательного регулирования. Предложенные в статье меры будут способствовать эффективной организации работы прокуратуры не только по осуществлению надзора в рассматриваемой сфере, но и по установлению продуктивного взаимодействия с муниципальными органами в целях пресечения и предупреждения возникающих на практике нарушений законности.

Для цитирования в научных исследованиях

Подшивалов А.С. Актуальные проблемы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 9А. С. 108-114.

Ключевые слова

Органы местного самоуправления, прокуратура, нормативно-правовой акт, акты прокурорского реагирования.

Введение

Как справедливо отмечал в своём интервью журналу «Прокурор» экс-Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка – «Российская прокуратура как важнейший институт, наделенный особыми надзорными полномочиями, продолжает оставаться неотъемлемой частью нашей государственности, тогда как сильное государство должно иметь сильную систему органов прокуратуры» [Леонова, 2023].

Прокуратура Российской Федерации является важнейшим инструментом правового демократического государства, опорой Конституции Российской Федерации, гарантом законности и одним из самых ведущих и востребованных органов государственной власти для российского общества.

В соответствии с ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) главными направлениями деятельности прокуратуры РФ являются: осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование.

Основное содержание

Одним из приоритетных направлений прокурорского надзора согласно Федеральному Закону от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» ((в ред. от 29.05.2024) далее – Закон о прокуратуре) является надзор за органами местного самоуправления, входящим в крупнейшее надзорное направление – надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, сокращенно именованное как «общий надзор».

Основы деятельности органов местного самоуправления определены следующими федеральными законами: от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 08.08.2024 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 02.03.2007 № 25-ФЗ (в ред. от 08.08.2024 г.) «О муниципальной службе в Российской Федерации», от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 08.08.2024 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и другими. Качественное и добросовестное исполнение органами местного самоуправления указанных законов играет ключевую роль в реализации прав граждан на местное самоуправление.

Органы местного самоуправления как форма публичной власти находятся под интенсивным воздействием прокурора. Об этом свидетельствует большое количество прокурорских проверок и их результаты в виде соответствующего количества опротестованных решений муниципалитетов. Так, например, Управлением Генеральной Прокуратуры по Сибирскому Федеральному округу [Прокуратура Томской области, [www...](#)] проведен анализ результатов прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству органами местного самоуправления за первое полугодие 2022 года. Прокурорами оспорено 22108 актов органов местного самоуправления, 20393 из которых приведены в соответствие с законом. Стоит отметить, что выявлен прирост таких опротестованных актов на 4,5% в сравнении с аналогичным периодом. Обо всем этом свидетельствует необходимость усиления прокурорского надзора в данном направлении деятельности. Указанный факт подтверждают А.И. Британов и М.М. Черепанов [Британов, Черепанов, 2018], что имеет место очень большая нагрузка на территориальных прокуроров, в муниципальных образованиях которых органами

местного самоуправления ежегодно издаются тысячи нормативных и ненормативных правовых актов, подлежащих изучению прокурорскими работниками.

Как отмечалось выше, на прокурора возложен не только надзор за соблюдением законов органами местного самоуправления, но и за издаваемыми правовыми актами на местном уровне, а также проведение антикоррупционной экспертизы этих актов. Исходя из п. 1 ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ (в ред. от 05.12.2022) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» при обнаружении коррупциогенных факторов прокурор может внести требование об изменении нормативно-правового акта. Аналогичная норма указана в ст. 9.1 Закона о прокуратуре. Проблема состоит в том, что закон не предусматривает применения схожего с требованием акта прокурорского реагирования, имеющегося в арсенале прокурора - протеста, который в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре вносится на противоречащий закону правовой акт, хотя, конечно же, указанные акты прокурорского реагирования по своей правовой природе имеют некоторые различия, а законодатель не просто так не включил в эти нормы протест. Однако стоит отметить, что прокуратура вправе инициировать внесение соответствующих изменений в правовые акты органов местного самоуправления в части устранения в них коррупциогенных факторов. В свою очередь, органы местного самоуправления вправе проигнорировать требование прокурора, поскольку обязаны лишь рассмотреть данное требование, но не обязаны исполнять.

Нельзя не согласиться с мнением А.И. Британова и М.М. Черепанова по устранению указанной проблемы. Решение, с одной стороны, будет зависеть от человеческого фактора (принципиальность прокурора, профессионализм руководителя прокуратуры), с другой стороны – от качества законодательного регулирования. Для восполнения пробела в правовом регулировании ответственности региональных и муниципальных органов и их должностных лиц за принятие незаконного правового акта или неприведение его в соответствие с законами Российской Федерации целесообразно установить их административную и уголовную ответственность в зависимости от наличия умысла, коррупционной составляющей, причиненного ущерба и других аспектов, в том числе действий или бездействия указанных субъектов.

По поводу взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления высказывал свою позицию Д.Ц. Хобраков [Хобраков, 2015]. Можно согласиться с его мнением, что следует усилить уровень их взаимодействия, в том числе для своевременного поступления проектов нормативных правовых актов в прокуратуру, создать систему учета на уровне муниципальных образований, которая позволит отслеживать правотворческую деятельность.

В настоящее время серьезную проблему составляют организационные трудности. Так, имеет место отсутствие межрайонных прокуратур или их малое количество по сравнению с районными, в связи с чем возникает вопрос, кто будет осуществлять надзор за определенной территорией или за конкретным муниципальным образованием. К слову, прокурорский надзор расчленен на определенные территории, то есть осуществляется по зональному принципу нижестоящими прокурорами. Прокуратуры города осуществляют надзор в пределах своего городского округа, районные соответственно – в пределах своего района. Следовательно, в предмет надзора не входит единый субъект – орган местного самоуправления. Прокуратуры субъектов не могут уделять должного внимания отдельным муниципалитетам, у них и так их внушительное количество. Так, например, на территории Свердловской области на сегодняшний день действуют 67 прокуратур, подчиняющихся единому центру – Прокуратуре

Свердловской области, из числа которых 7 имеют статус межрайонных прокуратур, из которых 2 природоохранные. Ярким примером является Камышловская межрайонная прокуратура Свердловской области. В состав Камышловского района входит целых 54 населенных пункта, удаленность которых является серьезным препятствием для прокурора выехать на место для проведения проверочных действий, решения вопросов местного значения и осуществления своевременных и качественных надзорных мероприятий.

Так как каждый муниципалитет обладает своими особенностями и требует индивидуального подхода, имеется необходимость введения органами прокуратуры специальной методики по осуществлению надзора в каждом конкретном муниципалитете, которая позволит обеспечить эффективность в надзорной деятельности за органами местного самоуправления.

Поскольку надзор за органами местного самоуправления является достаточно трудоемким процессом и требует большого уровня знаний и опыта в области федерального законодательства, предлагается создать межрайонные прокуратуры по надзору за органами местного самоуправления, что приведет к целостности объекта надзора. Немаловажную роль будет играть эффективность прокурорской деятельности в узком направлении деятельности и сосредоточенность на схожих объектах надзора, в данном случае на муниципалитетах.

По состоянию на 2024 год в Российской Федерации существует 11 национальных проектов, в каждом из которых выделяется от 3 до 10 направлений. Реализацией их предписаний занимаются различные органы власти, а также, частично, органы местного самоуправления.

Прокурорский надзор за деятельностью органов местного самоуправления по обеспечению законности при реализации национальных проектов является одной из форм взаимодействия прокуратуры с органами местного самоуправления.

По поручению Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова прокурорами непрерывно осуществляется надзорное сопровождение реализации национальных проектов, обеспечиваются защита прав граждан и добросовестных хозяйствующих субъектов, сохранность бюджетных средств.

Так, в Краснодарском крае, Тамбовской области, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и в других регионах благодаря принятым мерам прокурорского реагирования 15 семей, проживавших в аварийных домах, получили благоустроенные квартиры (национальный проект «Жилье и городская среда») [Генеральная прокуратура Российской Федерации, www...].

Типичными нарушениями национального проекта «Жилье и городская среда» считаются [Тюнин, 2022]: предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков без проведения торгов; не установление предельных минимальных и максимальных размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность для индивидуального жилищного строительства; изменение перечня документов, предоставляемых заявителем для участия в аукционе в сторону его усложнения с целью не допустить до участия тех или иных субъектов; незаконное изменение категории земель; незаконная вырубка лесных насаждений.

По степени особой важности также можно выделить такие национальные проекты как: «Образование», «Жилье и городская среда», «Здравоохранение», где ситуация с нарушением закона ответственными исполнителями по реализации национальных проектов всегда присутствует.

Прокуратурой РФ своевременно решаются поставленные задачи в указанном направлении деятельности, но, как исходя из статистики, размещенной на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ можно сделать вывод, что полное устранение нарушений не представляется возможным в связи с объективной невозможностью полностью победить коррупцию и всегда

держат на контроле органы местного самоуправления.

Лучшим путем минимизации последствий необходимо выделять максимальную приоритетность для данного направления, а также предлагается разработать приказы Генерального прокурора РФ, касающихся надзора за наиболее приоритетными и обширными национальными проектами, для наиболее тщательного осуществления прокурорского надзора.

Важное значение для осуществления надлежащей надзорной деятельности и правильного функционирования каждой конкретной прокуратуры имеет достаточная квалификация прокурорского работника и их необходимое количество на определенной территории. Кадровый «голод» всегда остается ключевой проблемой для всей системы органов прокуратуры РФ. Для своевременного решения поставленных задач, стоящих перед органами прокуратуры, необходимо полное кадровое обеспечение. Зачастую, проблемы возникают у молодых специалистов органов прокуратуры, которые работают в прокуратуре менее 3 лет, а также самые большие трудности испытывают неаттестованные работники, совсем недавно поступившие на службу. Как правило, такие молодые работники и получают в свои обязанности направление «общего надзора». В ходе начала своей трудовой деятельности у них возникают трудности в освоении такого объемного надзорного направления, в связи с чем имеет место несвоевременное реагирование. Именно поэтому с каждым годом вводятся все более сложные испытания для кандидатов на службу в органы прокуратуры. Нужно иметь достаточную подготовку и уровень профессиональных качеств каждому кандидату, а также необходимо назначать только достойных и высококвалифицированных наставников молодым специалистам. Для этих целей в Российской Федерации функционирует Университет Генеральной прокуратуры РФ для подготовки и переподготовки достойных кадров. Как заявил В.В. Путин на очередном расширенном заседании коллегии Генеральной Прокуратуры РФ в марте 2023 года - «От чистоты наших рядов, профессионализма и порядочности работников зависит выполнение текущих задач».

Заключение

Подводя итоги настоящей статьи, можно сделать выводы, что прокурорский надзор за органами местного самоуправления безупречен. Приведенный перечень проблем остается открытым, указаны далеко не все типичные нарушения, как со стороны органов прокуратуры, так и со стороны их поднадзорных субъектов – органов местного самоуправления. Без сомнений, улучшение качества прокурорского надзора решит качество законодательного регулирования.

Предложенные меры будут способствовать грамотной и эффективной организации работы прокуратуры не только по осуществлению надзора в рассматриваемой сфере, но и по установлению продуктивного взаимодействия с муниципальными органами в целях пресечения и предупреждения возникающих на практике нарушений законности. Следует согласиться с мнением А.Ю. Мячика, который указывает, что «организация надзора на данном участке работы должна быть детально урегулирована и структурирована» [Мячик, 2009].

Библиография

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.). "Российская газета" от 25.12.1993 г.
2. Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 08.08.2024 г.) «О муниципальной службе в Российской Федерации». «Российская газета» от 07.03.2007 г.

3. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (в ред. 29.05.2024 г.) «О прокуратуре Российской Федерации». «Российская газета» от 18.02.1992 г.
4. Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 05.12.2022 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». «Российская газета» от 22.07.2009 г.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 08.08.2024 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». «Российская газета» от 08.10.2003 г.
6. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 08.08.2024 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». «Российская газета» от 15.06.2002 г.
7. О проблемах прокурорского надзора за исполнением законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Британов А.И., Черепанов М.М. Электронное приложение к Российскому Юридическому Журналу 3/2018. С. 66,70.
8. Актуальные проблемы прокурорской деятельности. Сборник статей межвузовской научно-практической конференции. Москва, 23.11.2023 г. И.В. Леонова. С. 21.
9. О проблемах, возникающих при осуществлении надзора за законностью правовых актов органов местного самоуправления. Мячик А. Ю. // Проблемы совершенствования прокурорского надзора: сб. ст. Иркутск, 2009. Вып. 6.
10. Актуальные проблемы прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления по обеспечению законности при реализации национальных проектов. Тюнин В.А. // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2022. – Т.8 (74).№ 3.- С. 387-392.
11. Актуальные проблемы прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Хобраков Д.Ц. Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2-1. С. 188-192
12. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Epp.genproc.gov.ru. от 23.01.2023 г.
13. Прокуратура Томской области. Epp.genproc.gov.ru. от 25.08.2022 г.

Current problems of prosecutorial supervision in the field of local self-government

Aleksandr S. Podshivalov

Postgraduate Student,
Department of Public Law and National Security,
Ural Institute of Management – Branch of RANEPА,
Assistant Prosecutor,
Kamyshlovsky interdistrict Prosecutor's Office,
624860, 13, Lenin ul., Kamyshlov, Russian Federation;
e-mail: pod_sacha@mail.ru

Abstract

This article is devoted to the study of current problems of prosecutorial supervision of the execution of laws by local governments. The article describes typical violations and difficulties encountered by prosecutors in this area of their activities, suggests possible ways to eliminate the identified shortcomings, and identifies the main violations committed by local governments in the course of their duties. That the prosecutor's supervision of local governments is flawed. The above list of problems remains open, far from all typical violations are indicated, both on the part of the prosecutor's office and on the part of their supervised subjects – local governments. Without a doubt, improving the quality of prosecutorial supervision will solve the quality of legislative regulation. The measures proposed in the article will contribute to the effective organization of the work of the prosecutor's office not only to carry out supervision in the area under consideration, but also to establish productive cooperation with municipal authorities in order to prevent and prevent

violations of the rule of law that occur in practice.

For citation

Podshivalov A.S. (2024) Aktual'nye problemy prokurorskogo nadzora v sfere mestnogo samoupravleniya [Actual problems of prosecutorial supervision in the field of local self-government]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (9A), pp. 108-114.

Keywords

local government bodies, prosecutor's office, regulatory legal act, acts of prosecutorial response.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993, with amendments approved during the all-Russian vote on 07/01/2020). *Rossiyskaya Gazeta* dated 12/25/1993.
2. Federal Law No. 25-FZ of 03/02/2007 (as amended dated 08.08.2024) "On municipal service in the Russian Federation". *"Rossiyskaya Gazeta"* dated 07.03.2007.
3. Federal Law No. 2202-1 of 17.01.1992 (as amended 05/29/2024) "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation". *Rossiyskaya Gazeta* dated 02/18/1992.
4. Federal Law No. 172-FZ of 17.07.2009 (as amended dated 05.12.2022) "On anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts". *Rossiyskaya Gazeta* dated 07/22/2009.
5. Federal Law No. 131-FZ of 06.10.2003 (as amended dated 08.08.2024) "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation". *"Rossiyskaya Gazeta"* dated 08.10.2003.
6. Federal Law No. 67-FZ of 12.06.2002 (as amended dated 08.08.2024) "On the basic guarantees of electoral rights and the right of citizens of the Russian Federation to participate in a referendum." *"Rossiyskaya Gazeta"* dated 06/15/2002.
7. On the problems of prosecutorial supervision over the execution of laws by state authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies. Britanov A.I., Cherepanov M.M. Electronic appendix to the *Russian Law Journal* 3/2018. pp. 66,70.
8. Current problems of prosecutorial activity. Collection of articles of the interuniversity scientific and practical conference. Moscow, 11/23/2023 I.V. Leonova. p. 21.
9. On the problems arising in the supervision of the legality of legal acts of local governments. Myachik A. Yu. // *Problems of improving prosecutorial supervision: collection of art.* Irkutsk, 2009. Issue 6.
10. Current problems of prosecutorial supervision of the activities of local governments to ensure the rule of law in the implementation of national projects. Tyunin V.A. // *Scientific notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Legal sciences.* - 2022. – Vol.8 (74).No. 3.- pp. 387-392.
11. Actual problems of prosecutorial supervision over the legality of normative legal acts of local governments. Khobrakov D.C. *Bulletin of the Buryat State University.* 2015. No. 2-1. pp. 188-192.
12. The Prosecutor General's Office of the Russian Federation. Epp.genproc.gov.ru . from 01/23/2023.
13. Prosecutor's Office of the Tomsk region. Epp.genproc.gov.ru . from 08/25/2022.