

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Прокурорский надзор в сфере местного самоуправления»

Студент

Е.А. Мишина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Иванов

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Понятие прокурорского надзора в сфере местного самоуправления	11
1.1 Историко-теоретические предпосылки надзора прокуратуры за органами местного самоуправления.....	11
1.2 Определение, основные задачи и предмет прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления	15
1.3 Конституционно-правовая природа прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления.....	19
Глава 2 Основные направления прокурорского надзора в сфере органов местного самоуправления	29
2.1 Прокурорский надзор за соблюдением законности органами и должностными лицами местного самоуправления	29
2.2 Прокурорский надзор за законностью нормативно-правовых актов органов местного самоуправления	50
2.3 Антikorрупционная экспертиза нормативно-правовых актов..	57
Глава 3 Проблемы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления	61
3.1 Проблема реагирования прокурора на нарушения законов, допущенные при издании нормативных правовых актов органов местного самоуправления	61
3.2 Состояние законности и приоритетные направления реформирования прокурорского надзора за законностью в деятельности органов местного самоуправления.....	84
Заключение	92
Список используемой литературы и используемых источников	95

Введение

Актуальность темы исследования. Вопросы обеспечения и защиты прав человека в Российской Федерации требуют обеспечить установление режима законности как федеральном и региональном, так и на местном уровне власти. Цель обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения благосостояния общества и обеспечения безопасности государства не может быть достигнута в условиях, когда происходит отклонение от требований закона в деятельности органов власти и их должностных лиц. Особую остроту подобный отход от требований законности принимает в ситуации, когда он осуществляется на уровне органов местного самоуправления. В связи с тем, что муниципальная власть является уровнем власти в максимальной степени приближенным к непосредственной жизнедеятельности конкретного человека, разнообразные нарушения, которые могут осуществляться в процессе деятельности по решению вопросов местного значения, самым непосредственным образом затрагивают права и законные интересы человека, ведут к росту социальной напряженности в обществе. Как показывает существующая практика деятельности муниципальных органов и их должностных лиц, подобные нарушения прав и интересов граждан в их деятельности нередки. Необходимо функционирование в государстве специальных механизмов, обеспечивающих режим законности в этой сфере. Одним из наиболее действенных механизмов подобного рода выступает прокурорский надзор в сфере местного самоуправления.

Потребности в развитии механизмов соблюдения законности в сфере местного самоуправления обусловили выбор темы диссертационного исследования. Прокурорский надзор будет рассматриваться нами как особый вид правоохранительной деятельности, осуществляемый органами прокуратуры в интересах обеспечения законности, защиты прав и свобод

граждан и организаций, обеспечения национальной безопасности государства.

Именно прокурорский надзор в настоящее время может рассматриваться в качестве основной формы государственного надзора за деятельностью органов местного самоуправления.

Усиление конституционного значения прокуратуры Российской Федерации, реформа государственного контрольно-надзорного законодательства, изменение статуса муниципальной власти в Российской Федерации, значение, которое надлежит решению муниципальных вопросов имеет для жизни обычного человека – эти и многие другие факторы определяют актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

Степень разработанности заявленной темы сложно оценить однозначно. С одной стороны, существует целый спектр научных исследований, посвященных рассмотрению проблемам функционирования и развития института прокурорского надзора. В тоже время существует объективная потребность в анализе проблем, связанных со спецификой прокурорского надзора за законностью в деятельности местного самоуправления, соблюдению гражданами ограничений конституционных прав, связанных с поступлением на муниципальную службу и ее прохождением, с принятием муниципальных нормативно-правовых актов и др. Проведенный нами анализ существующих исследований в данной области заставляет прийти к выводу, что вопросы прокурорского надзора над деятельностью муниципальных органов власти не так часто поднимаются в научной литературе. К числу подобных работ можно отнести статьи А.А. Боева, Е.О. Глухой, Г.В. Ермохиной, С.К. Илия, Р.А. Калашникова, Т.Л. Козлова, Д.В. Кулагиной, Н.Л. Пешина, А.П. Сабинова, А.К. Шавлохова, З.Х. Шагиевой, Д.А. Шушняева и некоторых других ученых.

Следует назвать также диссертацию на соискание степени кандидата юридических наук О.В. Куликова [36] на тему «Административно-правовая организация реформирования прокурорского надзора за законностью

деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации» (2004 год), а также А.С. Семенова [72] на тему «Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности» (2016 год). Следует отметить, однако, что данные диссертации были защищены несколько лет назад и уже не учитывают последние изменения в отечественном законодательстве.

Общее законодательство о прокуратуре рассматривается в работах таких авторов, как Н.А. Агешкина [1], Ю.В. Егоров, Е.В. Китрова, В.А. Кузьмин [22], Ю.А. Зюбанов [27], В.Н. Чуев [86].

Проблемам законодательства, связанного с организацией органов местного самоуправления, в свою очередь, посвящены работы П.П. Беликова, А.А. Гребенникова, С.Ю. Зюзина, М.М. Мокеева, С.Ю. Наумова, В.А. Свищева [12], А.Н. Борисова [15], В.И. Шкатуллы [89].

Вопросам организации и осуществления муниципальной службы посвящены комментарии А.Н. Борисова [4], Е.Ю. Киреевой, Д.И. Голушкова, Е.А. Чершинцева, Т.А. Бирюкова, М.Ю. Зенкова [30], А.В. Колесникова, А.О. Макарова, И.Н. Осипова, М.А. Беляева [32], Х.В. Пешковой (Белогорцевой), Н.И. Воробьева, Л.В. Воробева, Е.В. Артемьева, С.В. Ротко, Д.А. Тимошенко [48], В.И. Шкатуллы, М.В. Сытинской, В.В. Надвиковой [90] и некоторых других отечественных правоведов.

Кроме того, проблематика правового регулирования прокурорского надзора в сфере местного самоуправления в настоящее время активно затрагивается в научной периодической литературе. Так, написанию выпускной квалификационной работы в значительной степени поспособствовал анализ материалов, опубликованных в журнале «Прокурор» за разное время. Изучая материалы данного журнала мы получили представление о взглядах на различные проблемы организации прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления таких практических работников прокуратуры, как В.В. Балдин, Д.Х.

Беккалиев Д.Х, Т.А. Доценко, М.Б. Калигин, В.В. Кузьмин, М.А. Кутягин, И.Е. Лях, В.А. Малин, И.П. Морозова, В.В. Московских, А.И. Петров, А.А. Сивцев, Т.М. Фатыхов, Л.Я. Хорошев, И.Б. Ченчубаев и других.

Большое значение для достижения цели исследования имел анализ судебной практики высших судов Российской Федерации по проблемам, имеющим значение к прокурорскому надзору за деятельностью органов местного самоуправления.

Анализировалась в работе и зарубежная научная литература, посвященная проблематике государственного контроля и надзор за деятельностью органов местного самоуправления.

Цель исследования заключается в комплексном анализе и обобщении данных, связанных с местом и ролью правового механизма осуществления прокурорского надзора в сфере местного самоуправления.

Для достижения цели исследования диссертант ставит перед собой следующие **задачи**:

- определить основные задачи и предмет прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления;
- рассмотреть конституционно-правовую природу прокурорского надзора в сфере местного самоуправления;
- рассмотреть специфику прокурорского надзора в сфере местного самоуправления;
- рассмотреть основные направления прокурорского надзора в сфере местного самоуправления;
- рассмотреть основные проблемы осуществления прокурорского надзора в сфере местного самоуправления.

Научная новизна исследования определяется поставленными целями и задачами, теоретическим осмыслением и комплексной оценкой места, которое занимает прокурорский надзор в механизме обеспечения надлежащего функционирования органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в результате осуществления прокурорского надзора в сфере местного самоуправления.

Предметом выступили правовые нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с осуществлением прокурорского надзора в сфере местного самоуправления.

Методологическая основа. В процессе подготовки диссертационного исследования использовались диалектический, формально-логический, сравнительно-правовой методы исследования, общенаучные и частно-научные методы, включая системный подход; методы дедукции и индукции, анализа и синтеза.

С помощью данных методов получилось осуществить всесторонний, комплексный анализ предмета исследования, сделать теоретические выводы. Удалось выработать необходимые предложения по совершенствованию конституционного законодательства Российской Федерации в части правового регулирования участия прокурора в осуществлении надзора в сфере местного самоуправления.

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных ученых – специалистов в сфере прокурорского надзора и в сфере проблем муниципального права.

В качестве **нормативной** базы работы использовались Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иные федеральные законы, подзаконные акты федеральных органов власти, акты органов субъектов Российской Федерации и акты органов местного самоуправления.

Эмпирическую базу исследования образовали решения высших судов Российской Федерации, а также опубликованная судебная практика судов нижестоящих инстанций.

Научная новизна заключается в том, что в исследование содержит ряд авторских предложений, направленных на решение существующих научных и практических проблем.

Положения, выносимые на защиту.

Проведенный анализ проблем осуществления прокурорского надзора за органами местного самоуправления позволил сформулировать следующие положения, выносимые на защиту:

- с точки зрения современного конституционного права Российской Федерации прокуратура не входит ни в одну из трех традиционных ветвей власти, существуют определенные теоретические предпосылки формирования на основе прокуратуры и некоторых других органов и организаций (Центральный Банк РФ, различные инспекции) новой – контрольно-надзорной ветви государственной власти;

- прокурорский надзор за органами местного самоуправления выполняет три взаимосвязанные задачи, заключающиеся в обеспечении единого правового пространства и единой законности на всей территории государства, осуществлении противодействия преступности и организации взаимодействия различных органов публичной власти для обеспечения режима законности и поддержания правопорядка;

- деятельность органов прокуратуры по надзору за органами и должностными лицами органов местного самоуправления носит конституционный характер, самым непосредственным образом проистекая из текста Основного закона государства;

- к прокурорскому надзору за законностью в сфере местного самоуправления относится не только надзор за деятельностью муниципальных органов и их должностных лиц, но также надзор за деятельностью органов Российской Федерации и ее субъектов, связанной с вмешательством в муниципальную сферу;

- представляется рациональным выделить в качестве самостоятельной в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» такую форму прокурорского

реагирования, как устной обращение к должностными лицам органом местного самоуправления об устранении ими выявленных нарушений закона, что могло бы иметь позитивное воздействие на качество правотворческого процесса на муниципальном уровне;

- необходимо устранить существующую в настоящее время коллизию – внести изменение в часть 1 статьи 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» («прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов») дополнив перечень указываемых нормативных актов и приведя его в соответствии с нормой части 1 статьи 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» («Органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов»);

- необходимо в настоящий момент проводить более четкие законодательные различия между оценкой регулирующего воздействия и антикоррупционной экспертизой нормативно-правовых актов;

- проведенный анализ показывает, что нормативная база, формирующаяся на муниципальном уровне, часто характеризуется своей пробельностью, что может обуславливать нарушение прав и свобод граждан. Одним из способов решения данного вопроса является наделение прокуратуры правом правотворческой инициативы на уровне местного самоуправления. Вместе с тем, поскольку Генеральный прокурор на федеральном уровне правом законотворческой инициативы не обладает, подобное предложение в случае его реализации может привести к

нарушению единства характера и сущности деятельности прокуратуры на разных уровнях системы ее органов, в связи с чем полагаем, что данный вопрос заслуживает самого широкого обсуждения на государственном уровне;

- существует необходимость внесения изменений в Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: надзорные полномочия прокуратуры предполагается расширить посредством включения п. 1.2. в статью 77 в следующей формулировке «Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за соответствием издаваемых нормативных правовых актов органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставам), законам субъектов Федерации, уставам муниципальных образований».

Теоретическое значение результатов работы заключается в том, что выработанные автором результаты расширяют научную базу формирования института прокурорского надзора в сфере местного самоуправления.

В **практическом** плане результаты настоящего исследования могут найти применение в области совершенствования института прокурорского надзора за законностью в деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также при подготовке и преподавании курсов соответствующих юридических дисциплин и курсов переподготовки работников прокуратуры.

Содержание работы структурно представлено в трех главах, включающих восемь параграфов, работа также содержит введение, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Понятие прокурорского надзора в сфере местного самоуправления

1.1 Историко-теоретические предпосылки надзора прокуратуры за органами местного самоуправления

История образования и развития органов государства помогает нам уяснить множество деталей его современного функционирования. Попробуем понять сущность того или иного органа государственной власти, логичным будет узнать историческое предназначение органа, его место в системе других органов. Существует возможность в современных условиях принять меры организационного и законодательного аспекта, ориентированные на рост результативности его деятельности. Также возможно установить историческую потребность реализации той или иной функции государства, возложенной на данный орган. Всё вышесказанное определенно относится и к органам отечественной прокуратуры, разные аспекты деятельности которой и их сочетание в деятельности данного органа на протяжении всей истории её существования оценивалась неоднозначно.

Учреждение прокуратуры в нашем государстве традиционно связывается с указом от 12 января 1722 году, но появление самостоятельной системы органов прокурорского надзора с данными указом сравнивать было бы преждевременно, так как в состав вновь созданной службы входило только несколько прокурорских работников, отвечавших за безопасность Государственного казначейства. Э.А. Сугайпова указывает на то, что 18 января Петр I назначил первым генерал-прокурором Сената графа Павла Ивановича Ягужинского [74]. Представляя Генерал-прокурора сенаторам, Петр I сказал: «Вот око мое, коим я буду все видеть». Указом были установлены основные обязанности и полномочия генерал-прокурора по надзору за Сенатом и управлению подведомственными органами прокуратуры.

В этот период началось становление прокуратуры и как указывает Н.В. Муравьев, она была «фискально-контрольного типа». Вплоть до судебных реформ 1864 г., как пишет данный автор: «собственно судебная, обвинительная либо исковая деятельность образовывала только одно из частных дополнений к функции надзора, едва намеченное в законе, незначительное и слабое на практике» [82].

А.В. Гриненко указывает, на то, что «дальнейшее развитие прокуратуры восходит к Екатерине II». 18 ноября 1775 года по указу Екатерины II было принято «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» [20].

Значительно изменила институт прокуратуры судебная реформа 1864 г., которая установила «Основополагающие принципы судебных преобразований». В уголовных делах прокуратура могла нанимать юристов, удовлетворявших очень строгим требованиям. Изменилось и содержание ее основной деятельности: прокуратура утратила значительную часть своих надзорных полномочий. Теперь прокуратура только поддерживала государственное обвинения в суде. В ст. 278 УУС было прописано: «Прокуроры и их товарищи предварительных следствий сами не производят, но дают только предложения о том судебным следователям и наблюдают постоянно за производством сих следствий» [76].

24 ноября 1917 года Совет Народных Комиссаров принял Декрет о суде № 1, упразднявший суды, существовавшие до Октябрьской революции, институты следственных судей, прокурорского надзора, присяжных заседателей и частных адвокатов. По инициативе Народного комиссариата юстиции РСФСР в 1922 г. прокуратура была восстановлена. 28 мая 1922 г. было принято «Положение о прокурорском надзоре». Согласно Положению, при Народном комиссариате юстиции создана государственная прокуратура. В данном нормативном правовом акте на прокурора, помимо поддержания обвинения перед судом было возложено: «осуществление надзора от имени

государства». Прокуратура находилась сначала в составе Наркомюста РСФСР, а потом – при Верховном Суде СССР [56].

В постановлении ЦИК СССР, СНК СССР от 20.06.1933 «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР» было сказано: «Прокурор Союза ССР осуществляет: «надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти - Конституции и постановлениям правительства Союза ССР» [59].

27 февраля 1959 г. был издан Указ Президиума ВС СССР «Об образовании Коллегий в Прокуратуре СССР и прокуратурах союзных республик», в указе было сказано: «В Прокуратуре СССР образуется Коллегия в составе Генерального Прокурора СССР (председатель) и руководящих работников прокуратуры». В ст. 31 закона СССР «О Прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г., который функционировал вплоть до распада СССР, было прописано, что: «Прокуроры способствуют осуществлению целей правосудия и задач суда при строгом соблюдении принципа независимости судей и подчинения их только закону» [25].

Прокурор надзирал за судом, который осуществлял процесс в судебном разбирательстве. Следует упомянуть то обстоятельство, что в этот период была усилена правозащитная роль прокуратуры.

К 1990 году существенно расширилась сфера прокурорского надзора в правозащитной сфере. В этом же году под надзор органов прокуратуры уже входили Советы народных депутатов, массовые движения, а также политические партии. Общий надзор прокуратуры превратился в «высший надзор», поскольку в этот момент суд имел явно второстепенное место в обеспечении легальности складывающихся в государстве общественных отношений. В 1991 г. произошел распад СССР, именно в этот период закончился советский этап истории российской прокуратуры

В начале 1990-х годов прокуратура формально оставалась единственным государственным органом, ответственным за надзор за законностью, в том числе и в сфере органов местного самоуправления, хотя

судебная процедура постепенно становилась альтернативным средством защиты и отстаивания нарушенных прав и законных интересов, посредством идеологической поддержки и новых судебных приоритетов

Отечественная прокуратура во всех своих исторических проявлениях (от дореволюционной, «Петровской», и до новой российской прокуратуры наших дней) прошла длинный и сложный путь развития. В ее истории был даже такой период, когда руководство страны приняло решение полностью упразднить этот орган. Известно несколько исторических форм организации прокурорской деятельности: фискально-надзорное устройство, судебно-магистратурное, чисто надзорное и смешанное, и российская прокуратура функционировала практически во всех. Эта эволюция на сегодняшний день не закончена. Однако за восемь лет до этого Петр подписывает еще один указ, «О фискалах», и по сути, служба фискалов была предтечей, прообразом прокуратуры. Хотя главной задачей фискалов и являлось «только проведовать и доносить и при суде обличать» [71], но помимо этого им вменялись в обязанность борьба с казнокрадством, надзор за исполнением указов и регламентов и участие в делах, где нет челобитчика. Следовательно, уже тогда зарождались по нынешним понятиям «общенадзорные» функции, которые потом отошли к прокуратуре [46]. В результате проведенных масштабных реформ система государственных органов была существенно преобразована, при этом Петр I искал максимально эффективную форму организации надзора за этими органами. Однако отдельным публичным установлением прокуратура на тот момент еще не являлась. Говорить об этом стало возможно только после принятия в 1775 году Екатериной II Учреждений для управления губерниями Российской империи. Расширилась и номенклатура прокурорских чинов, и исполняемый ими функционал. Губернский прокурор стал представителем императорской власти, и в его задачи входил надзор за исполнением высочайших указов. Отдельным ведомством прокуратура стала с появлением Министерства юстиции в 1811 году, в котором она была организационно выделена в качестве

подразделения. С этого момента мы можем дифференцировать уже три направления надзора: охранение общего благоустройства, надзор по казенному управлению и надзор по суду и расправе [17].

Можно прийти к выводу, что именно начиная с 1991 года начали закладываться основы современной прокуратуры Российской Федерации, которые, изменяясь и дополняясь, существуют и в настоящее время. Понять современное состояние прокурорского надзора за законностью, в том числе, надзора за законностью в деятельности органов местного самоуправления будет проще, если проанализировать исторические этапы в развитии данного органа, поскольку его современное состояние было обусловлено всей предшествующей историей его развития.

Можно прийти к выводу, что отечественная прокуратура прошла долгий и непростой исторический путь своего образования и становления. При формировании данного органа идея заключалась отнюдь не в карательном его предназначении, а в обеспечении законности и справедливости. Учитывая то, что прокурор - представитель власти (прокурорская деятельность всегда государственно-властная и публичная), в научной среде не прекращается обсуждение вопроса о том, к какой ветви власти следует относить прокуратуру, существуют определенные предпосылки к выделению прокуратуры как ядра независимой, контрольно-надзорной власти в государстве.

1.2 Определение, основные задачи и предмет прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления

Регулированию деятельности прокуратуры в Российской Федерации посвящено большое число законов и подзаконных нормативно-правовых актов. В ст. 4 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» сказано: «Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издает обязательные для исполнения

всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников».

Полномочия прокурора, вытекающие из положений нормативно-правовых актов, можно разделить на следующие группы:

- полномочия, которые нацелены на ликвидацию нарушений закона;
- полномочия, которые нацелены на обнаружение нарушений закона;
- полномочия, которые нацелены на предупреждение нарушений закона.

Несмотря на наличие специального законодательства, в специальной литературе продолжает сохраняться множество различных определений понятия «прокурор», в соответствии с которыми прокурор определяется как: государственный обвинитель в судебном заседании, как должностное лицо, наблюдающее за соблюдением и верным использованием законов или как должностное лицо, реализующее от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного процесса.

Проведенный анализ специальной литературы показывает, что категория «должностное лицо» выступает родовой по отношению к понятию прокурора, в связи с чем первоначально необходимо достигнуть ясности в ее отношении.

В специализированной литературе можно обнаружить следующие формулировки категории «прокурор». Статья 54 ФЗ «О прокуратуре РФ» при детализации категории «прокурор», указывает: «прокурор - Генеральный прокурор Российской Федерации, его советники, старшие помощники, помощники и помощники по особым поручениям, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники

прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, действующие в пределах своей компетенции».

Органы прокуратуры реализуют свою деятельность, в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в которой указывается, что они действуют: «В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства...».

Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». По своей природе и функциям прокуратура Российской Федерации – самостоятельный, не входящий ни в одну из ветвей власти орган с особым статусом. Как пишет М.В. Барташук, политический статус российской прокуратуры как органа государственной власти, включенной в национальную политическую систему, во многом определяется Президентом России и все более ослабевает [8], однако ее надзорные полномочия в настоящий момент только усиливаются.

В настоящее время в положениях отечественной правовой доктрины не представлено единообразного подхода к определению дефиниции «прокурорский надзор», что обусловлено отсутствием ее легального толкования на законодательном уровне. Так, например, О. В. Воронин предлагает понимать под рассматриваемым термином «единственный вид публичной проверочной деятельности, предполагающий правовую оценку соблюдения и исполнения законов максимально возможным кругом поднадзорных лиц, включающим в себя подавляющее большинство публичных органов, учреждений и должностных лиц» [16].

Полагаем, что в данном отношении более правильным будет согласиться с мнением Ю.П. Якубина, который предлагает понимать под прокурорским надзором «самостоятельный обособленный вид

государственной деятельности, реализуемый особым субъектом - централизованной единой системой органов прокуратуры путем осуществления от имени Российской Федерации надзора за соблюдением законности на всей территории Российской Федерации» [93].

Предмет прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления возможно сформулировать исходя из общего определения прокурорского надзора, содержащегося в ФЗ «О прокуратуре в Российской Федерации», поскольку надзор за органами местного самоуправления является его неотъемлемой частью. Перефразировав статью 21 указанного федерального закона предмет прокурорского надзора можно сформулировать как «соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями создаваемых ими коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых этими органами и должностными лицами».

Задачи прокурорского надзора были подробно проанализированы в работе В.А. Барановой [7]; в данном случае можно назвать только задачи прокурорского надзора за органами местного самоуправления. Указанный автор предлагает подразделить все задачи прокурорского надзора на три следующих группы.

Во-первых, это задачи, связанные с необходимостью обеспечения единого правового пространства на территории государства к чему можно отнести:

- достижение единообразия, точности и полноты исполнения действующего российского законодательства (в том числе в сфере деятельности органов местного самоуправления);

- обеспечение соответствия вновь принимаемых на муниципальном уровне нормативных правовых актов конституционным положениям и положениям действующего российского законодательства;

- обеспечение гарантированности соблюдения прав, основных свобод и законных интересов человека, гражданина со органов муниципальной власти (местного самоуправления).

Во-вторых, это задачи, связанные с необходимостью ведения борьбы с преступностью (в данном случае, органы местного самоуправления выполняют определенную роль в реализации института обязательных и исправительных работ);

В третьих, это организационные задачи:

- обеспечение оперативного выявления и пресечения фактов нарушения действующего российского законодательства со стороны органов муниципальной власти;

- обеспечение эффективного и качественного взаимодействия прокуратуры и вышеуказанных органов в рамках практической реализации прокурорского надзора по фактам нарушения действующего законодательства.

Считаем, что существует насущная необходимость в достижении терминологической ясности по вопросам осуществления прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления, поскольку только в условиях наличия подобной определенности деятельность органов прокуратуры при осуществлении соответствующего надзора будет отличаться необходимой четкостью и предсказуемостью.

1.3 Конституционно-правовая природа прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления

В Основном законе государства, принятом в 1993 году, содержится целая система норм, которые в своей совокупности дают представление о цели и задачах участия прокурора в надзоре за органами местного самоуправления. Данные нормы находятся в главах 1, 2, 3 и 7 Конституции Российской Федерации. В соответствии со статьей 129 Конституции РФ,

«прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом». В соответствии с частью 2 этой же статьи, «прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Прокурорам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации».

Как указывается в статье 12 Конституции РФ, «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»;

Глава 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» состоит из сорока восьми статей, значительная часть из которых могут быть прямым образом отнесены к обеспечению прав человека – жителя того или иного муниципального образования.

Например, к подобным статьям Конституции Российской Федерации можно отнести следующие:

- статья 19 «Все равны перед законом и судом»:

- статью 33: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Посвящены защите прав человека посредством деятельности органов прокуратуры статьи 45-53 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми:

- «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется» (статья 45 Конституции РФ);

- «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод» (статья 46 Конституции РФ);

- «никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом» (статья 47 Конституции РФ);

- «каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно» (статья 48 Конституции РФ);

- «права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба» (статья 52 Конституции РФ);

- «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» (статья 53 Конституции РФ).

Конституция РФ 1993 года закрепила вновь провозглашенные политические приоритеты, а также установила правовые основы устройства и деятельности прокуратуры в РФ, выделив в своей структуре для прокуратуры отдельную статью за номером 129. Однако в другой статье (ст. 11), где перечислялись высшие государственные органы страны, для прокуратуры места не нашлось. С тех пор вопрос о месте прокуратуры в

системе органов остается дискуссионным. С принятием Конституции был изменен и Закон о прокуратуре – в 1995 году была принята его новая редакция. Разумеется, основным назначением прокуратуры был провозглашен надзор за исполнением всех действующих в стране законов. Но помимо этого на прокуратуру возлагались и иные, ненадзорные функции: в частности, уголовное преследование, участие в рассмотрении дел судами и координация деятельности правоохранительных органов. Следовательно, новая редакция закона закрепила полифункциональную модель прокурорской деятельности. Появилась новая, отдельная отрасль надзора – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а функционально эта задача в виде отдельного элемента прочно вошла во все существующие отрасли. Таким образом, это направление можно считать сквозным, проходящим через все сферы деятельности прокуратуры в целом. Это послужило предпосылкой выделения нового вида прокурорской деятельности – правозащитной и правообеспечительной. Предварительное следствие из состава прокуратуры было выделено – образовался Следственный комитет, возможности по процессуальному руководству деятельностью следователей подверглись колоссальному сокращению. В этой ситуации основным приоритетом в надзорной деятельности становится правообеспечительная составляющая – в частности, прокуроры сосредотачивают свои усилия на обеспечении правового положения личности во всех сферах правоприменения и правоохраны. Возникла тенденция формирования нового типа устройства – прокуратуры как органа правообеспечения [2]. Вместе с этим, как пишет Е.А.А. Алева-Герман, «нельзя умалять значение надзорной деятельности прокуратуры» [3].

В соответствии со ст. 129 Конституции Российской Федерации: «Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное

преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции» [33].

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит статью 77, которая называется «Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления».

В развитие положений Основного закона данный нормативный акт предусматривает, что «органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов».

Органы государственного контроля (надзора) не вправе требовать от органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

Органы государственного контроля (надзора) осуществляют государственный контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основываясь на принципах объективности, открытости и гласности.

В начале 2020 года в России произошли изменения, алгоритм которых был заложен Президентом в Послании Федеральному Собранию 15 января 2020. Самым существенным образом затронули данные изменения и сферу местного самоуправления. Как было указано главой государства, вопросы государственного устройства, определяемые Конституцией Российской Федерации, требуют корректировки несмотря на то, что, по мнению главы государства, «потенциал ее далеко не исчерпан» [50].

О проблеме настаивает и Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, который отмечает, что «...статья 12 Конституции Российской Федерации дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органами государственной власти, в то время как органы местного самоуправления, по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти Российской Федерации» . Данное высказывание с новой силой возобновило дискуссии относительно государственно-правовой природы публичной власти, соотношения государственной власти и органов местного самоуправления, несмотря на то, что эти проблемы уже довольно длительное время обсуждались в науке конституционного права.

Изменения в сфере организации местного самоуправления, связанные с вмешательством государственной власти в процессы назначения как главы муниципального образования, так и муниципальных депутатов теперь получили свое и конституционное закрепление в соответствии с внесением поправки в Конституцию Российской Федерации 2020 года . Исходя из самого названия вышеуказанного закона, вопросы совершенствования организации и функционирования государственной и муниципальной власти законодатель предложил рассматривать в неразрывном единстве.

Как пишет М.М. Мухлынина [43], исследуемый термин «публичная власть» вынесен в заголовок закона, что говорит об особой роли, отведенной ему теперь в законодательстве и новом прочтении положений Конституции .

Говоря о введении в конституционно-правовое пространство современной России категории «публичная власть», следует отметить, что предложение объединить в единую систему государственную власть и органы местного самоуправления должно осуществляться без ущемления интересов и прав муниципалитетов, на чем настаивал, предложивший эти изменения Президент Российской Федерации. Сама же складывающаяся в настоящее время в сфере местного самоуправления ситуация, уже достаточно давно рассматривалась некоторыми учеными, поддерживающими подобные

начинания государства. Например, как писал Н.Л. Пешин [47] в статье 2019 года, «муниципальный публично-властный контроль — его реальность и осуществимость — на сегодняшний день не вызывает каких-либо сомнений. [70].

Как пишут Е.В. Виноградова и М.М. Мухлынина, «правовая природа публичной власти многопланова, вместе с тем, законодательство России не содержит этого понятия ни на уровне Конституции, ни в других нормативно-правовых актах».

Можно отметить, что кроме указания на систему публичной власти, в статью 133 был введен также и родственный, ранее не встречающийся в Конституции РФ термин «публичные функции», которые должны осуществляться органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти.

Можно прийти к заключению, что в настоящее время произошло и конституционное закрепление фактически сложившейся на практике ситуации с участием органов государственной власти в назначении на должность как главы, так и депутатов муниципальных образований. Внесенная в статью 131 Конституции Российской Федерации часть 1.1. содержит указание, в соответствии с которым «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом».

Дополнительные возможности для вмешательства государственной власти в дела местного самоуправления предоставляет часть 3, также которой также была дополнена статья 131 Конституции РФ – «особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом».

Органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Заслуживает внимания и изменение статьи 133 Конституции Российской Федерации. В новой редакции данной статьи указывается, что «местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Сравнение приведенных старой и новой формулировок статьи 133 Конституции РФ показывает тревожную тенденцию – закрепляя конституционным образом право государственных органов вмешиваться в порядок формирования и осуществлять взаимодействие с органами местного самоуправления, государство вместе с этим ограничивает свою финансовую ответственность – если ранее в Конституции РФ предусматривалось право на компенсацию любых расходов, понесенных органами местного самоуправления в результате решений органов государственной власти, то теперь такие расходы могут быть компенсированы, если они возникли в результате передачи органам местного самоуправления отдельных государственных функций. Приведенная ситуация требует своего тщательного анализа и внимательного наблюдения за ней научным сообществом.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [79], прокуратура Российской Федерации в целях обеспечения верховенства

закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением законов органами местного самоуправления;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления;
- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Важным для цели настоящего исследования моментом является то обстоятельство, что Прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности.

В свою очередь, в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [81], к полномочиям федеральных органов государственной власти (к которым можно отнести и прокуратуру РФ) в области местного самоуправления относятся:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;
- правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами.

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Следует считать очевидным, что дискуссии относительно места, которые органы местного самоуправления занимают в правовой системе Российской Федерации далеко не закончены. На наш взгляд, включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти усиливает необходимость повышения эффективности государственного надзора за их деятельностью, что предполагает соответствующее совершенствование деятельности органов отечественной прокуратуры.

Можно подвести вывод, отметив, что полномочия прокурора по надзору в сфере местного самоуправления прямым образом вытекают из Конституции Российской Федерации и федеральных законов и, в качестве таковых, приобретают конституционный характер. Однако Конституция РФ содержит только общие требования к деятельности прокурора, определяет цель и направленность его работы.

Глава 2 Основные направления прокурорского надзора в сфере органов местного самоуправления

2.1 Прокурорский надзор за соблюдением законности органами и должностными лицами местного самоуправления

В настоящее время надзор за законностью в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления занимает значительный объем в общем количестве надзорных мероприятий, осуществляемых органами прокуратуры. Однако Раздел III ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» отдельным образом подобного вида надзора не называет и процедуру его осуществления не регулирует. Определенное представление о данной процедуре можно получить проанализировав статью 77 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которой при осуществлении государственного контроля (надзора) за органами и должностными лицами местного самоуправления не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней.

Координацию деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляют органы прокуратуры.

Плановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) совместно на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта Российской Федерации. При этом плановая проверка одного и того же органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления проводится не чаще одного раза в два года.

Органы государственного контроля (надзора) направляют в прокуратуру соответствующего субъекта Российской Федерации проекты ежегодных планов проведения проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не позднее 1 сентября года, предшествующего году проведения проверок.

Указанные проекты рассматриваются прокуратурой субъекта Российской Федерации на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора) с внесением предложений руководителям органов государственного контроля (надзора) о проведении совместных плановых проверок.

Прокуратура субъекта Российской Федерации на основании представленных органами государственного контроля (надзора) проектов формирует ежегодный план не позднее 1 октября года, предшествующего году проведения проверок.

Ежегодный план подлежит размещению на официальных сайтах прокуратуры субъекта Российской Федерации и соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не позднее 1 ноября года, предшествующего году проведения проверок.

Внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании решения руководителя соответствующего органа государственного контроля (надзора) по согласованию с прокуратурой субъекта Российской Федерации, принимаемого на основании обращений граждан, юридических лиц и информации от государственных органов о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

Внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут также проводиться в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также в целях контроля за исполнением ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений. Указанные проверки проводятся без согласования с органами прокуратуры.

Информация о плановых и внеплановых проверках деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, об их результатах и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений подлежит внесению в единый реестр проверок в соответствии с правилами формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Запрос органа государственного контроля (надзора) о предоставлении информации направляется руководителю органа местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления с учетом их полномочий. Непосредственное рассмотрение запроса осуществляется руководителем органа местного самоуправления, к компетенции которого относятся содержащиеся в запросе вопросы.

При этом, данные требования носят общий характер и не применяются в случаях, если федеральными законами установлен иной порядок организации и проведения контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления, а также к мероприятиям по контролю (надзору),

проводимым должностными лицами органов федеральной службы безопасности.

Правовую основу организации и деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере земельных отношений органами местного самоуправления и должностными лицами указанных органов составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и иные федеральные законы. В соответствии со ст. 71 Конституции, правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры как самостоятельного федерального органа находится исключительно в ведении Российской Федерации. В свою очередь, органы местного самоуправления, самостоятельно решая вопросы местного значения в пределах компетенции, также обеспечивают на своих территориях соблюдение прав и свобод граждан, охрану муниципальной собственности, принимают меры по предупреждению преступлений и правонарушений. Законодатель установил, что по вопросам местного значения органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, т.е. создавать соответствующие общеобязательные на территории муниципального образования правовые нормы. При этом имеются в виду регулятивные правовые нормы (не имеющие административных санкций, создание которых является прерогативой государства в лице Российской Федерации и ее субъектов).

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предмет прокурорского надзора в сфере местного самоуправления составляют: исполнение законов органами местного самоуправления и их должностными лицами; соответствие законам их правовых актов; соблюдение прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Структуру органов местного самоуправления в данном случае составляют представительный орган муниципального образования, глава

муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Что касается органов местного самоуправления, к полномочиям которых относится осуществления муниципального контроля, создание подобных органов в настоящий момент сталкивается со множеством проблем, прежде всего, обусловленных отсутствием у местного самоуправления соответствующих ресурсов (финансовых, кадровых и других). Значение органов прокуратуры в данном случае может заключаться в том, что они способны «помогать» муниципальной власти осуществлять контроль за законностью процессов, происходящих на местном уровне. Наибольшее развитие из всех видов муниципального контроля к настоящему времени в России получили финансовый и земельный контроль.

Контрольно-счетные органы муниципальных образований – это органы, осуществляющие внешний муниципальный финансовый контроль. Согласно статье 38 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования. Однако закрепление законодателем права за представительным органом создавать контрольно-счетный орган, а не обязанности противоречит сущности финансового контроля и финансовых отношений вообще [29].

Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений определены в ст. 11 Земельного кодекса Российской Федерации [26]. К ним относится управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, резервирование, изъятие

земель для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. В силу ст. 72 Земельного кодекса на органы местного самоуправления возложен муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах городского округа объектов земельных отношений. Названный перечень вопросов свидетельствует об общности задач, которые должны решать совместными согласованными действиями органы прокуратуры, а также органы регионального и муниципального уровней. Их взаимодействие строится с учетом свойственных законодательным (представительным) и исполнительным органом государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления форм деятельности: проведения заседаний, сессий. Прокурорам в соответствии со ст. 7 Закона о прокуратуре предоставляется право участвовать в заседании таких органов. При этом в одних случаях участие прокурора в работе названных органов заключается в виде «присутствия», т.е. с правом совещательного голоса, или наблюдателя в целях получения информации по вопросам состояния законности, оценке работы, выполненной прокуратурой и иными правоохранительными органами. В иных случаях – при рассмотрении внесенных прокурором представлений, протестов, требований на заседаниях соответствующих органов – в форме непосредственного участия прокурора. Такое участие предполагает наличие права прокурора на заседании, дать анализ правонарушениям, поддержать внесенные им акты реагирования, представить дополнительные разъяснения существа нарушенного закона. Нормы, касающиеся надзорной деятельности прокуратуры в указанной сфере, содержатся также во многих других законодательных актах. Вместе с тем, в статьях 2 и 4 Земельного кодекса определен перечень нормативно-

правовых актов, регулирующих земельные отношения. Они достаточно обширны: от международных договоров Российской Федерации до нормативно-правовых актов органов муниципальной власти. Возможность регулирования осуществления земельных правоотношений указами Президента Российской Федерации отражена в п. 2 ст. 1 Федерального закона от 24.07.2002 №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и ст. 1 Федерального закона от 21.12.2004 №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Важнейшая роль в осуществлении земельных правоотношений отводится правовым актам (постановлениям и распоряжениям) Правительства Российской Федерации, принимаемым в границах полномочий, определенных Земельным кодексом, федеральными законами, а также указами Президента России.

Вместе с тем, в своей практической деятельности работники прокуратуры руководствуются организационно-распорядительными документами Генерального прокурора, которые играют большую роль в организации функционирования всей прокурорской системы и в соответствии со ст. 17 Закона о прокуратуре обязательны для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры. Издавая правовые акты, Генеральный прокурор ставит перед подчиненными прокурорами задачи, подлежащие решению в ближайший период времени, определяет приоритеты их деятельности, конкретизируя, тем самым задачи, закрепленные в Законе о прокуратуре. Акцентировано внимание прокуроров на необходимость сосредоточения усилий при осуществлении надзора за исполнением законов о земле. Регламентирована сфера деятельности прокурора по надзору за соблюдением федерального законодательства. К числу основных направлений надзорной деятельности отнесен, в том числе, надзор за законностью правовых актов. Работа прокуроров на данном направлении регламентирована приказом Генерального прокурора от 02.10.2007 №155 «Об организации прокурорского надзора за законностью

нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» [63]. Указанным приказом прокурорам предписано обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан: своевременно запрашивать и изучать проекты муниципальных нормативных правовых актов, участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам. В случаях отклонения замечаний прокуроров направлять информацию главе муниципального образования, возглавляющему местную администрацию, для использования им права отклонить муниципальные нормативные правовые акты. Таким образом, в рамках осуществления надзора за исполнением законов в указанной сфере органы прокуратуры располагают внушительным арсеналом полномочий, способствующих реальному устранению выявленных нарушений закона и восстановлению нарушенных прав [92]. Д.А. Шушняев пишет, что пределы прокурорского надзора за исполнением органами местного самоуправления и их должностными лицами в сфере земельных отношений по кругу правовых актов, по нашему мнению, должны определяться законами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, принятыми в их развитие подзаконными нормативными правовыми актами федерального, регионального и муниципального уровней, содержащими нормы земельного права. В качестве критерия, определяющего пределы прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, по нашему мнению, следует рассматривать круг отношений, в рамках которых прокурором осуществляется надзорная деятельность. При таком подходе можно определить данный круг, как отношения в сфере реализации органами местного самоуправления

полномочий по использованию и охране земель, распоряжению ими. В данном случае имеются ввиду не только земли, находящиеся в муниципальной собственности, а в предусмотренных законом случаях и земли, государственная собственность на которые не разграничена. Речь идёт также об отношениях в сфере распоряжения и использования органами местного самоуправления и их должностными лицами земельных участков, находящихся в государственной собственности, в отсутствие предусмотренных законом полномочий [91].

Часто с земельными вопросами близко связаны вопросы экологические. Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства - важнейшее правовое средство:

- защиты экологических прав граждан и, в первую очередь, их права на благоприятную окружающую среду;

- обеспечения экологической безопасности в регионах и в целом в стране;

- защиты, сохранения и рационального использования природных богатств России;

- позитивного воздействия на деятельность природоохранных и других органов, наделенных функциями экологического контроля, призванных обеспечить надлежащее исполнение экологического законодательства;

- повышения экологической культуры должностных лиц, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, граждан как составной части общей культуры, формирования у них правильного, максимально адаптированного к действительности экологического мировоззрения.

Подобная деятельность предполагает надзор органов прокуратуры за исполнением соответствующих законов в сфере природоохраны и природопользования, а также надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений об экологических и иных

преступлениях, повлекших нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан [87].

Как пишет работник прокуратуры Е.О. Глухова, главам муниципальных образований объявлены предупреждения о недопустимости правонарушения с 01.01.2015 года законодательства в области обращения с отходами производства и потребления. Названное обстоятельство привело к увеличению указанных предупреждений в 2018 году в рассматриваемой области правоотношений. Также прокуратурой в 2018 году был осуществлен комплекс мероприятий, которые направлены на предупреждение, обнаружение и раскрытие нарушений, которые совершены в лесопромышленном комплексе. Были проведены проверки выполнения системы лесных нормативно-правовых актов, в том числе актов о пожарной безопасности в лесном массиве. Как указано в актах проверок органов прокуратуры, из-за реорганизации государственных органов управления и надзора снижена работа по обнаружению незаконных вырубок леса и направлению необходимой материалов в правоохранительные государственные органы [19].

Одной из актуальных проблем прокурорского надзора на уровне местного самоуправления является проблема ветхого и аварийного жилья. Основу нормативного регулирования вопросов, связанных с ветхим и аварийным жильём, составляют Жилищный Кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131, Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции». Признание здания ветхим влечёт за собой проведение капитального ремонта с временным переселением жильцов, а признание аварийным – снос здания либо его реконструкцию с предоставлением компенсации или другого жилого помещения. Такое

решение должна принять межведомственная комиссия, созданная органами местного самоуправления в соответствии с пунктом 7 «Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции». Уже на этом этапе прокуратура выявляет нарушения в ходе проведения проверок по вопросам соблюдения жилищных прав граждан – в некоторых муниципалитетах комиссии и порядок их создания отсутствуют или создаются очень поздно [49].

В целом, практика прокурорского надзора свидетельствует о многочисленных нарушениях жилищного законодательства. Указанные нарушения выявляются прокурорами при постановке и снятии с учета нуждающихся граждан; при обеспечении жильем проживающих в ветхих и аварийных жилых помещениях; при создании и деятельности организаций, осуществляющих управление жилищным фондом, его эксплуатацию и обслуживание; при проведении процедур выбора собственниками способа управления домами; при выборе управляющих организаций; при владении общим имуществом; при предоставлении гражданам коммунальных услуг; при взимании с них платы. Одной из основных причин, способствующих совершению правонарушений в указанной сфере, является неисполнение своих функций контролирующими органами. Нарушения связаны с переселением граждан из аварийного жилья, организацией и проведением капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов, предоставлением гражданам жилых помещений, с несвоевременным предоставлением гражданам коммунальных услуг, а также ненадлежащим осуществлением работ по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирных домов, установлением и взиманием с граждан платы за жилищно-коммунальные услуги. Примером таких нарушений может служить то, что граждане, расселяемые из аварийного жилищного фонда, не получили компенсационные выплаты. В настоящее время постоянно расширяется сфера использования в надзорной деятельности информационных и иных

коммуникационных технологий, посредством которых прокуроры могут значительно повысить эффективность средств и методов защиты прав граждан, интересов общества и государства. К их числу относится государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ) [75].

Надзор за законностью в сфере исполнения законодательства о государственной и муниципальной службе является одним из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры на местном уровне. Отношения, связанные с поступлением на государственную и муниципальную службу, прохождением и прекращением этих видов службы, а также определением правового положения (статуса) государственных и муниципальных служащих, регулируются нормами права, исполнение которых составляет предмет прокурорского надзора. В их числе федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Важнейшей частью антикоррупционного законодательства являются указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, принятые в развитие вышеуказанных законов. При этом следует учитывать, что антикоррупционное законодательство регулирует вопросы предупреждения коррупции не только в органах государственной власти, но также и органах местного самоуправления. Муниципальная служба отлична от государственной, составляет самостоятельный предмет правового регулирования, однако нельзя говорить о ее полной автономности. В частности, время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством о государственной службе. Реализация законов в сфере государственной и муниципальной службы осуществляется в виде действий (бездействия) не только государственных и муниципальных служащих, но и других лиц (органов), а также путем принятия правовых

актов, соответствие которых закону является важной составляющей предмета прокурорского надзора. Муниципальные служащие своими действиями (бездействием), издаваемыми правовыми актами могут нарушать бюджетное, природоохранное, земельное, антимонопольное и иное законодательство. Но в предмет рассматриваемого направления надзора включается лишь исполнение законов, относящихся к порядку прохождения соответствующих видов службы.

При этом необходимо учитывать, что не все нарушения законодательства о государственной и муниципальной службе носят коррупционный характер и являются предметом прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции. В рамках действующего законодательства основным поводом отнесения правонарушения в сфере государственной и муниципальной службы к числу коррупционных является прямая фиксация нарушаемого правила Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В связи с этим к правонарушениям коррупционной направленности в сфере государственной и муниципальной службы относятся:

- несоблюдение квалификационных требований, предъявляемых законодательством к лицам, замещающим (претендующим на замещение) должности службы;

- несоблюдение конкурсных процедур при поступлении на службу или при замещении другой должности службы (следует учитывать, что ст. 17 Федерального закона от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ предусматривает, что при замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс. Порядок его проведения устанавливается правовым актом представительного органа муниципального образования. Поэтому несоблюдение конкурсных процедур при замещении должности

муниципальной службы возможно лишь при наличии правовых актов, предусматривающих такие процедуры);

- непредставление (представление недостоверных, неполных) сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера служащего и его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- непредставление (представление недостоверных, неполных) сведений о расходах служащего и его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- непредставление (представление недостоверных, неполных) служащим иных предусмотренных законодательством РФ сведений о себе и членах своей семьи;

- непроведение проверки достоверности и полноты сведений, представляемых служащим;

- неуведомление служащим представителя нанимателя (работодателя), органов прокуратуры или других государственных органов о случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений и другие, содержащиеся в законодательстве о противодействии коррупции.

В ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» устанавливается ограничение, согласно которому гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами РФ, в течение двух лет после увольнения со службы имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в его должностные (служебные) обязанности, с согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов (или соответствующих аттестационных комиссий). При этом указанный гражданин в течение двух лет после увольнения со службы обязан при заключении трудовых договоров сообщать работодателю сведения о последнем месте

своей службы. Несоблюдение этого требования влечет прекращение трудового договора.

Прокуратурой также контролируется соблюдение антикоррупционного запрета, в соответствии с которым лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности не вправе:

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом;

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (при этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций);

- быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

- использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности.

Анализ практики надзора позволяет сделать вывод о том, что одной из основных предпосылок нарушения служащими требований действующего законодательства о порядке прохождения службы является ненадлежащая работа кадровых служб. Нарушения порядка ведения кадровой работы в муниципальных образованиях носят практически повсеместный характер, что связано со слабыми профессиональными навыками должностных лиц. Примерами такого рода нарушений могут служить: непринятие мер по урегулированию конфликта интересов; непроведение при наличии соответствующих оснований проверок достоверности представляемых государственными и муниципальными служащими сведений о себе, а также о доходах, расходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера;

нарушение нормативных требований при ведении личных дел служащих, формировании кадрового резерва, проведении аттестаций и квалификационных экзаменов и др.

Деятельность органов местного самоуправления, подлежащая проверке, заключается в проведении конкурсов на занятие вакантных должностей муниципальной службы; приеме на службу; перемещении по службе; назначении на должности государственной (муниципальной) службы; обеспечении исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов, носящих антикоррупционный характер; проведении проверок достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера, иных представляемых в соответствии с законом сведений; проведении служебных проверок (в том числе проверки информации о коррупционных нарушениях); применении дисциплинарных взысканий; освобождении от занимаемой должности; увольнении с государственной (муниципальной) службы.

В связи с этим предмет надзора включает проверку соответствия законодательству о противодействии коррупции издаваемых государственными и муниципальными органами правовых актов. В частности, проверке подлежат приказы и распоряжения об образовании комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликтов интересов; об образовании конкурсных комиссий; об объявлении конкурсов на замещение вакантных должностей; об утверждении должностных регламентов (должностных инструкций) служащих; о порядке проведения служебных проверок, проверок сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверок соблюдения государственными служащими требований к служебному поведению.

Также изучаются решения и материалы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликтов интересов, конкурсных комиссий; личные дела служащих,

материалы служебных проверок, проверок сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверок соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих (соблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения обязанностей, установленных законодательством), а также иные материалы государственных и муниципальных органов. При изучении личных дел служащих проверяется наличие в них иных представляемых в соответствии с законом сведений. В частности, личные дела служащих должны содержать документы, подтверждающие соответствие служащего квалификационным требованиям, установленным федеральными законами, в частности в отношении стажа работы (службы) и образования. В ходе изучения личных дел могут быть выявлены признаки возможного конфликта интересов, например подчиненность или подконтрольность близких родственников, их работа в организациях, в которых осуществлял проверку государственный служащий и т.п. Особое внимание уделяется организации в органах государственной власти и местного самоуправления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера служащего. Следует учитывать, что при непредставлении указанных сведений или представлении заведомо ложных сведений гражданин не может быть принят на службу, а служащий по этим основаниям освобождается от должности и увольняется со службы.

С 2013 года на органы прокуратуры возложена новая функция – контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам. Так, согласно ч. 3 ст. 16 Федерального закона от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», если в ходе осуществления контроля за расходами выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему

доходу, материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, в трехдневный срок после его завершения направляются лицом, принявшим решение об осуществлении контроля за расходами, в органы прокуратуры Российской Федерации. В свою очередь, Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры при получении данных материалов, в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций, в отношении которых лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы. В настоящее время нормативно установлено требование о размещении представленных государственным служащим сведений на официальном сайте соответствующего федерального государственного органа (а в случае отсутствия этих сведений на официальном сайте - представления общероссийским СМИ для опубликования по их запросам), соблюдение которого также подлежит изучению в рамках прокурорской проверки, однако в отношении муниципальных служащих такое требование отсутствует. В ходе проверок подлежит выяснению вопрос о проведении кадровой службой проверки полноты и достоверности представленных гражданами, замещающими (претендующими на замещение) должности муниципальной службы, других предусмотренных законом сведений.

Нарушением является также не применение представителем нанимателя (главой муниципального образования) предусмотренных законодательством мер при обнаружении признаков административного правонарушения, уголовно-наказуемого деяния, в том числе коррупционного характера, совершенного служащим. Зачастую без должного реагирования остаются дисциплинарные проступки, заключающиеся в несоблюдении требований к служебному поведению, носящих антикоррупционный характер. В целях выявления нарушений законодательства о государственной

и муниципальной службе [80], о противодействии коррупции органы прокуратуры используют разнообразные источники и предоставленные им законом полномочия. Наибольшая часть нарушений выявляется в результате плановых проверок исполнения законов. Сравнительно редко нарушения выявляются по обращениям граждан, при расследовании уголовных дел, по сообщениям СМИ. В остальных случаях источниками информации о нарушении законов могут быть материалы ОРД, сообщения и другие обращения должностных лиц. Проверки могут быть сугубо целевыми (предметными), когда проверяется, например, исполнение норм законов, устанавливающих только ограничения и запреты, связанные с противодействием коррупции. В других случаях проверки осуществляются как комплексные, при которых проверяется исполнение законов, регулирующих все или основные аспекты организации и функционирования государственной (муниципальной) службы (поступления на нее, прохождения и прекращения, соблюдения во всех составляющих статуса служащих и т.д.). В необходимых случаях производятся совместные проверки с участием других правоохранительных и контролирующих органов. Так, вопросы незаконного осуществления служащими предпринимательской деятельности обычно проверяются прокурорами во взаимодействии с органами внутренних дел, налоговыми органами. По материалам о нарушении законов о государственной и муниципальной службе, о противодействии коррупции могут также проводиться контрольные проверки. В других случаях проверки увязываются с приоритетами в деятельности прокуратуры, в том числе проводятся по планам и заданиям вышестоящих органов прокуратуры. В целях выявления нарушений законодательства о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции используется весь спектр полномочий, предоставленных законом прокурору : полномочия по беспрепятственному вхождению на территорию и в помещения поднадзорных органов (учреждений), доступу к документам и материалам, их истребованию, вызову

должностных лиц и граждан для дачи объяснений по поводу нарушений закона и другие. Круг документов, с которыми знакомятся прокурорские работники, проверяя исполнение законов о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции, довольно широк. Это приказы о назначении на должность, о служебных перемещениях и об освобождении от должности, о наложении дисциплинарных взысканий и поощрениях, служебные контракты, протоколы заседаний и другие документы конкурсных, аттестационных комиссий, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов, платежные и иные бухгалтерские документы, личные дела служащих, должностные регламенты, документы профсоюзных организаций, акты ведомственных проверок, служебная переписка, письма, жалобы и предложения граждан и другие источники документально зафиксированной информации. Предупреждению нарушений законодательства, совершаемых путем принятия нормативных правовых актов, касающихся государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции, способствует участие прокуроров в заседаниях органов местного самоуправления. Выявив нарушения законодательства о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции, прокурор добивается их устранения, для чего использует предоставленные ему законом полномочия, реализуемые в актах прокурорского реагирования, к которым относятся: протесты, представления об устранении нарушений законов, постановления о возбуждении дела об административном правонарушении и о направлении материалов для решения вопроса о возбуждении уголовного преследования, предостережения о недопустимости нарушений закона, заявления в суды, в том числе о признании правовых актов недействующими или недействительными [31].

Надзор на уровне местного самоуправления может осуществляться и за законностью в иных сферах. Например, в соответствии с п. 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2019 № 196 «Об

организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» [61] необходимо обеспечить надлежащую организацию надзора за исполнением положений Трудового кодекса Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Применим здесь также и Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» [62].

Можно прийти к выводу, что предметом прокурорского надзора за законностью в системе местного самоуправления России является: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов органами местного самоуправления и их должностными лицами; соответствие законам их правовых актов; соблюдение прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления и их должностными лицами. Основными направлениями прокурорского надзора на уровне местного самоуправления является надзор за соблюдением финансового, земельного, жилищного и жилищно-коммунального законодательства, природоохранный надзор и надзор за соблюдением трудового законодательства и законодательства о социальной защите отдельных слоев населения. В связи с эпидемией коронавирусной инфекции большое внимание уделяется надзору за соблюдением законодательства в сфере здравоохранения. Специфическим направлением прокурорского надзора является деятельность, связанная проверкой соблюдения законов в процессе прохождения муниципальной службы, а также соблюдением муниципальными служащими запретов и ограничений, предусмотренных в законодательстве о противодействии коррупции. Вместе с тем, законодательство о местном самоуправлении должно исполняться также представительными (законодательными) и исполнительными органами власти Российской Федерации и ее субъектов, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

2.2 Прокурорский надзор за законностью нормативно-правовых актов органов местного самоуправления

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 7 содержит положение, в соответствии с которым по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации [81].

В соответствии со статьей 46 рассматриваемого закона, проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Проекты муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой органами местного самоуправления, что предполагает соответствующую оценку:

1) проектов нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих местные налоги и сборы;

2) проектов нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения;

3) проектов нормативных правовых актов, разработанных в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на период действия режимов чрезвычайных ситуаций.

Оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и местных бюджетов [41].

Статья 51 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08.1995 г. устанавливает, что органы прокуратуры осуществляют надзор не только за исполнением органами местного самоуправления федеральных законов, но и за соблюдением ими требований законов субъектов Федерации и уставов муниципальных образований. При этом, однако, нельзя не учитывать, что указание о том, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением уставов муниципальных образований, противоречит ст. 1 Закона о прокуратуре, в соответствии с которой органы прокуратуры России осуществляют надзор лишь за

исполнением законов. Статья 1 Закона о прокуратуре устанавливает, что органы прокуратуры осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ (федеральных законов и законов субъектов Федерации). Данное требование закона не исключает уставы муниципальных образований из сферы прокурорского надзора, которые в соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре являются предметом прокурорского надзора в части их соответствия Конституции РФ и действующим законам, наряду с другими нормативными актами, издаваемыми органами местного самоуправления и их должностными лицами. Формулировка ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», включающая в полномочия органов прокуратуры надзор за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления муниципальных правовых актов, также, по мнению диссертанта, не согласуется с положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Налицо необходимость изменения норм данной статьи. В данном случае, возможно применить основные средства прокурорского реагирования – направление протестов, представлений, объявление предостережений, предъявление исков и заявлений в защиту неопределенного круга лиц, о признании противоречащими закону правовых актов органов местного самоуправления, возбуждение уголовных дел и производств об административном правонарушении. Целесообразно при наличии оснований в прокурорских протестах ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной и иной установленной законом ответственности должностных лиц органов местного самоуправления, виновных в издании незаконных актов. В таких случаях прокурор обязан предварительно получить от соответствующих должностных лиц объяснения по поводу издания ими незаконных актов и изложить в протесте мотивы, по которым он считает необходимым наказать виновных. Деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых

актов является эффективной предпосылкой использования заявлений в защиту неопределенного круга лиц, муниципальных образований, об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, направляемых в суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Данная мера прокурорского реагирования особенно актуальна в настоящее время, поскольку только прокуратура в силу особенностей своего государственно-правового статуса обладает возможностью выявлять противоречащие закону и праву в целом правовые акты нормативного и индивидуального характера. Спецификой прокурорских полномочий в сфере местного самоуправления является то, что проверки должны осуществляться независимо от наличия сигналов о фактах нарушений; соответственно, особо важное значение приобретает умение предотвратить принятие (издание) незаконных муниципальных правовых актов. Акты и действия органов и должностных лиц местного самоуправления должны оцениваться прокурором только с точки зрения соответствия или несоответствия нормам права. Такие оценочные категории как «целесообразность», «справедливость» и «равенство» в отрыве от принципа законности при осуществлении прокурорского надзора использоваться не могут.

Следующей заслуживающей внимания проблемой является то, что обязанность прокурора участвовать в правотворческой деятельности законодательно закреплена в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Это способствует реализации их конституционной обязанности по обеспечению законности на территории всех муниципальных образований, а также дает возможность прокурору получать дополнительную информацию о нарушениях законов, вступать в непосредственные контакты с депутатами по поводу нарушений закона, определять пути их устранения и предупреждения. Органы прокуратуры активно участвуют в правотворческой деятельности муниципальных образований. Многие из прокуроров субъектов Федерации наделены правом законодательной инициативы в

соответствующих представительных органах и широко используют его, в том числе при рассмотрении вопросов совершенствования законодательства о местном самоуправлении.

Целесообразно выделить в качестве самостоятельной, особой формы прокурорского реагирования устное обращение прокурора к должностным лицам органов местного самоуправления об устранении выявленных нарушений закона, прежде всего это полномочие должно быть использовано на заседаниях представительных органов местного самоуправления. Особое внимание прокурорам приходится уделять законности положений и нормативных требований уставов муниципальных образований. Давая правовую оценку проектам муниципальных правовых актов, внося предложения, направленные на совершенствование данных проектов, прокурор, с одной стороны, предупреждает принятие правовых актов, противоречащих законам, и, с другой, способствует принятию муниципальных актов в соответствии с требованиями законности [13].

Как указывается в Приказе Генеральной Прокуратуры РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», необходимо также совершенствовать методику сбора, накопления и обработки сведений о вступивших в противоречие с федеральным законодательством нормативных правовых актах местного самоуправления.

В течение месяца с момента изменения федерального законодательства проводить сверки действующих нормативных правовых актов в органах местного самоуправления, о чем составлять соответствующие акты о наличии или отсутствии нормативных правовых актов, вступивших в противоречие с федеральным законодательством; использовать на регулярной основе данные федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

При обращении в суд с заявлением о признании противоречащего федеральному законодательству муниципального нормативного правового акта недействующим полностью или в части руководствоваться положениями ст. 45, 245-253 ГПК РФ, регулируемыми производство по делам, возникающим из публичных правоотношений.

В случаях, когда должностным лицом муниципального образования в установленные сроки не приняты меры к приведению в соответствие с федеральным законодательством изданного им нормативного правового акта, признанного судом противоречащим другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, инициировать перед уполномоченными органами государственной власти субъекта Российской Федерации вопрос о возможности применения правовой ответственности на основании положений ст. 73 и 74 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Предварительно во всех указанных случаях должно быть внесено представление руководителю органа по факту неисполнения вступившего в законную силу судебного постановления.

Обеспечить надзор за исполнением решений судов о признании недействующими муниципальных нормативных правовых актов, противоречащих закону.

Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации в федеральных округах ежеквартально и по итогам года информировать полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах о выявленных нарушениях федерального законодательства и принятых мерах прокурорского реагирования.

Прокурорам субъектов Российской Федерации подготавливать соответствующие докладные записки ежеквартально к 15 числу месяца [61].

Как указывает Т.А. Доценко, требует постоянного внимания прокуроров вопрос поддержания в актуальном состоянии региональных и муниципальных нормативных правовых актов. Органы публичной власти не

всегда своевременно реагируют на изменения федерального законодательства по вопросам предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий. Анализируя обстановку в Алтайском крае данный автор в, что прокуроры городов и районов края добились приведения в соответствие с законом 48 муниципальных нормативных актов, среди которых порядки привлечения аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, определения уровня реагирования на чрезвычайную ситуацию, положения о создании и использовании резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. На особом контроле прокуроров находятся случаи введения муниципальными правовыми актами режима чрезвычайной ситуации. Вместе с тем в пяти случаях прокуроры добились отмены введения муниципалитетами специальных режимов ввиду отсутствия для этого оснований либо превышения органами местного самоуправления своих полномочий. Прокурор Панкрушихинского района, к примеру, настоял на отмене постановления местной администрации о введении режима чрезвычайной ситуации в связи с повреждением крыши здания детского сада в результате порыва шквалистого ветра, так как установил, что принятие подобного акта преследовало цель заключения контракта для выполнения работ по ремонту кровли в обход конкурсных процедур [21].

В качестве вывода по данному параграфу можно отметить, что прокурорский надзор за законностью принимаемых на уровне местного самоуправления актов представляет собой интересную научную проблему и не всегда еще с должной степенью эффективности осуществляется на практике. Необходимо внести изменения в некоторые нормы отечественного законодательства для того чтобы распространить подобную надзорную деятельность на все акты, принимаемые на уровне местного самоуправления и более подробным образом определить процедуры осуществления данного вида прокурорского надзора.

2.3 Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов

Проблематика организации и проведения антикоррупционных экспертиз в настоящее время довольно часто становится предметом научных исследований. Например, проблемам организации антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов посвящены комментарии за авторством В.А. Едлина [24] и А.В. Кудашкина [34]. Однако специфика проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, принимаемых на уровне местного самоуправления, часто ускользает от внимания научного юридического сообщества.

Как указывается в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», коррупциогенными факторами в данном случае «являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции».

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится:

- прокуратурой Российской Федерации - в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке;
- федеральным органом исполнительной власти в области юстиции – в порядке и согласно методике, определенным Правительством Российской Федерации;
- органами, организациями, их должностными лицами – в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных

органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании и о государственных юридических лицах;
- 3) социальных гарантий лицам, замещающим государственные или муниципальные должности [78].

В Порядке организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденном приказом Минюста России от 4 октября 2013 г. № 187) указывается, что структурные подразделения Минюста России проводят антикоррупционную экспертизу:

- проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации;
- проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов;
- нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти - при их государственной регистрации [66].

Легко заметить, что муниципальные нормативно-правовые акты в данном перечне отсутствуют, а, между тем, они также могут самым непосредственным образом затрагивать права и свободы человека и

гражданина. Указанное упущение, на наш взгляд, является недостатком сложившегося в России к настоящему времени порядку осуществления антикоррупционной экспертизы.

Вместе с этим, в приказе Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» (официально данный документ опубликован не был) отмечено, что необходимо «учитывать, что антикоррупционная экспертиза проводится органами прокуратуры в отношении нормативных правовых актов, принятых поднадзорными им органами местного самоуправления и их должностными лицами [65].

По данному вопросу И.Н. Барцицем отмечается, что правовое регулирование института антикоррупционной экспертизы осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях [9]. Н.В. Александрова указывает также, что независимую экспертизу нормативно-правовых актов и их проектов проводят органы власти в соответствии со своими полномочиями, институты гражданского общества – организации, на добровольной основе, в том числе граждане, аккредитованные в качестве независимых экспертов на проведение экспертизы на предмет выявления коррупциогенных факторов [4].

Высокая значимость таких мер противодействия коррупции, как антикоррупционная экспертиза, подтверждена ратифицированной Россией Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции. Согласно части 3 статьи 5 данной Конвенции каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней. Одним из ключевых вопросов антикоррупционной экспертизы был и остается круг ее объектов.

Проблема в данном случае заключается в том, что муниципальный правовой акт может быть как нормативным, так и ненормативным. Если сопоставить данное обстоятельство с содержанием Закона об

антикоррупционной экспертизе, увидим, что из-под действия профильного закона выбывают индивидуальные муниципальные правовые акты. Примечательно, что Конвенция ООН против коррупции предусматривает возможность исследования не только нормативных правовых актов, но и административных мер. К этой категории могут быть отнесены и многие другие объекты, в том числе индивидуальные правовые акты. Следовательно, как пишет О.А. Мелешко, Российская Федерация принятием Закона об антикоррупционной экспертизе не в полной мере реализовала свои международно-правовые обязательства [40].

В целях борьбы с коррупцией Правительством России утверждена Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов [44]. Считается, что ее основная цель - устранение коррупциогенных факторов в системе муниципальных правовых актов [23].

В настоящее время становится очевидным, что антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является одной из наиболее результативных профилактических мер по предотвращению коррупции на муниципальном уровне [83].

Осуществление подобного рода экспертизы является необходимым элементом общего комплекса мер, направленных на противодействие коррупции на уровне муниципального образования.

Глава 3 Проблемы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления

3.1 Проблема реагирования прокурора на нарушения законов, допущенные при издании нормативных правовых актов органов местного самоуправления

Анализ проблем, существующих в сфере прокурорского надзора за органами и должностными лицами местного самоуправления логичным будет начать с рассмотрения существующих на практике проблем прокурорского реагирования в указанной сфере. Проблема реагирования прокурора на нарушения законов, допущенные при издании нормативных правовых актов органов местного самоуправления очень сложна и многопланова, поскольку включает в себя задачу обеспечения законности не только при издании органами местного самоуправления нормативных актов, но также и индивидуальных актов правоприменения, с вынесением которых связана их повседневная деятельность и подобные акты очень многочисленны. Недостаточный уровень правовой грамотности соответствующих должностных лиц муниципального образования обуславливает то обстоятельство, что в задачи органов прокуратуры сегодня входит не только самостоятельное участие в правовом просвещении населения, но и налаживание необходимого взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления в данном вопросе, анализ и совершенствование муниципальных программ профилактики правонарушений [45].

Что касается осуществления прокурорского надзора в сфере местного самоуправления, в 2020 году поводами для обращения в органы прокуратуры являлись, как правило, нарушения трудовых, жилищных прав, права на благоприятную окружающую среду, земельного законодательства, законов о несовершеннолетних, исполнительном производстве, в сфере

законодательства об административных правонарушениях. Особое внимание в работе с обращениями уделено социально незащищенным категориям населения: ветеранам, инвалидам, несовершеннолетним, многодетным семьям и малоимущим гражданам. Прокуроры на постоянной основе проводят выездные приемы в социальных учреждениях, консультируют по правовым вопросам, принимают меры для защиты их прав. Прокурорами повсеместно выявлялись нарушения прав несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и инвалидов, на обеспечение жильем, жизненно необходимыми лекарственными препаратами, средствами реабилитации [28].

Анализ складывающейся практики прокурорского реагирования показывает, что значительная часть жалоб граждан на нарушение их прав на местном уровне бывает связана с ненадлежащим оказанием услуг жилищно-коммунального комплекса, в деятельности которого также принимают участие органы местного самоуправления. Типичными нарушениями, которые допускаются организациями, являются неисполнение тарифных смет, планов расходов, на основании которых тариф рассчитывается. Если предприятие понесло расходы в меньшем размере по сравнению с планом, то сумма отклонения учитывается как необоснованный доход. К примеру, предприятие не понесло заложенные в тарифе расходы на покупку угля, приобретение холодной воды, теплоносителя, однако получило от населения плату. Ко второй группе типичных нарушений можно отнести необоснованные расходы; направление собранных с населения средств на цели, не связанные с осуществлением регулируемых видов деятельности. Для их выявления детально изучаются тарифные заявки, первичные финансовые документы. Так, проверкой, проведенной в МУП «Водоканал», централизованно обеспечивающем население г. Улан-Удэ водоснабжением, выявлены факты экономически необоснованных расходов на сумму более 500 тыс. руб. За счет тарифных источников в 2018 г. производились выплаты на приобретение сотовых телефонов; участие в конференции водоканалов России; допущено заключение договоров гражданско-правового характера на

оказание услуг, исполнение которых являлось обязанностью работников предприятия. Республиканской службой по тарифам по результатам рассмотрения информации прокурора из тарифа предприятия на 2020 г. сумма необоснованных расходов исключена [84]. В Решении Верховного Суда РФ по делу № АКПИ20-688 от 16.12.2020 г. рассматривается ситуация, связанная с предоставлением организациями, осуществляющими регулируемую деятельность, предложений об установлении цен (тарифов) В соответствии с пунктом 20 Правил предложения, предусмотренные пунктами 12, 13, 14 и 16 Правил, регистрируются регулирующим органом в день получения с присвоением регистрационного номера, указанием даты и времени получения и помечаются специальным штампом.

Регулирующий орган в течение 14 рабочих дней с даты регистрации проводит анализ указанных предложений и направляет организации, осуществляющей регулируемую деятельность, извещение об открытии дела об установлении цен (тарифов) (в случае открытия дела) с указанием должности, фамилии, имени и отчества лица, назначенного уполномоченным по делу [69].

В Решении Верховного Суда Российской Федерации по делу № АКПИ20-531 от 21 октября 2020 г. было рассмотрено административное дело по административному исковому заявлению Колядина Михаила Анатольевича о признании недействующим подпункта «а» пункта 8 приложения № 1 к Правилам предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354.

Как указывает административный истец, он проживает в жилом помещении, принадлежащем ему на праве общей долевой собственности. По состоянию на 9 июля 2020 г. у него имелась задолженность по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, которая неоднократно служила причиной приостановления предоставления коммунальных услуг, в связи с чем он был

ограничен в праве получения коммунальных услуг, а также в будущем может быть ограничен в праве получения коммунальных услуг из-за имеющейся задолженности по оплате коммунальных услуг.

В суде административный истец Колядин М.А. поддержал заявленные требования и пояснил суду, что жилищное законодательство не регулирует отношения по поводу приостановления или ограничения предоставления коммунальных услуг. Предусмотренные подпунктом «а» пункта 8 приложения № 1 к Правилам ограничения не могут содержаться в подзаконном нормативном правовом акте.

Согласно разъяснению, данному в пункте 35 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения [57].

Часты проблемы, связанные с нарушением законодательства муниципальными образовательными учреждениями. В качестве примера подобного нарушения А.А. Сивцев рассматривает ситуацию, когда прокуратурой Таттинского района установлен факт приема на должность учителя математики МБОУ «Таттинская гимназия им. И.П. Жегусова» гр. К., имевшего судимость за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 116 Уголовного кодекса РФ. Трудовой договор с данным педагогом расторгнут только после вмешательства прокуратуры района. Указанные нарушения законодательства стали возможными вследствие как пробела в законодательстве об образовании, так и необеспечения исполнения работодателями требований ст. 65 Трудового кодекса РФ о предъявлении поступающим на работу гражданином справки о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении

уголовного преследования по реабилитирующим основаниям. Другой причиной осуществления гражданами педагогической деятельности с нарушением требований абз. 3, 4 ч. 2 ст. 331 Трудового кодекса РФ является отсутствие оперативного информирования о фактах их уголовного преследования со стороны правоохранительных органов [73].

Не всегда должностные лица органов местного самоуправления своевременно исполняют предписания прокурора по устранению последствий уже выявленных нарушений. Так, в Постановлении Верховного Суда РФ № 18-АД21-14-К4 от 14.05.2021 рассматривается ситуация, в рамках которой первый заместитель главы муниципального образования «город-курорт Геленджик Краснодарского края» Полуянов Д.В. пытался оспорить признание его виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, то есть в что умышленном невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом. В силу положений пункта 1 статьи 6 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в статьях 9.1, 22, 27, 30 и 33 этого закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

Как следует из материалов дела, 17.01.2020 главе муниципального образования «город-курорт Геленджик Краснодарского края» заместителем прокурора города Геленджика было направлено требование № 7-09-2020/590 о представлении в прокуратуру сведений о реализуемых на территории муниципального образования национальных проектах. В связи с неисполнением в срок данного требования заместителем прокурора города Геленджика 03.02.2020 главе муниципального образования «город-курорт Геленджик Краснодарского края» направлен вызов об обеспечении явки 05.02.2020 должностного лица, ответственного за исполнение требования (Полуянова Д.В.), в прокуратуру для дачи объяснений и решения вопроса о

возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который Д.В. Полуянов также проигнорировал [52].

В соответствии с Постановлением Верховного Суда РФ по делу № 50-АД20-5 от 17.12.2020 рассматривалась нарушение пункта 2 статьи 8 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления, из которого» следует, что к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области обращения с твердыми коммунальными отходами относятся, в числе иного, создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах; определение схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов. Как усматривается из материалов дела об административном правонарушении, основанием для привлечения администрации к административной ответственности на основании статьи 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях послужили изложенные в обжалуемых актах выводы о допущенном названным лицом необустройстве места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов в д. Увальное Полтавского района Омской области, что было выявлено 11.02.2020 [54].

Сами контрольные действия, которые осуществляются органами местного самоуправления, также бывают связаны с нарушением действующего законодательства. В соответствии с Постановлением Верховного Суда РФ по делу № 9-АД20-12 от 01.06.2020 г. было рассмотрено дело, в рамках которого должностное лицо муниципального казенного учреждения «Административно-техническая инспекция по благоустройству города Нижнего Новгорода» Павлова Т.В. признана виновной в совершении административного правонарушения,

предусмотренного частью 1 статьи 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с назначением административного наказания в виде предупреждения. Как усматривается из материалов дела, Павлова Т.В., являющаяся инспектором по основной деятельности персонала по осуществлению мониторинга муниципального казенного учреждения «Административно-техническая инспекция по благоустройству г. Нижнего Новгорода», 13.09.2018 провела мероприятие по контролю без взаимодействия с юридическим лицом (в форме мониторинга) по адресу: г. Нижний Новгород, ул. Белинского, д. 34 в отношении общества с ограниченной ответственностью «Омега-Плюс» в отсутствие задания на проведение такого мероприятия, в рамках которого осуществила взаимодействие с продавцом салона-магазина. По результатам проведенного мероприятия 14.09.2018 в адрес руководителя указанной организации направлено уведомление № 5939 о приведении фасада здания, расположенного по названному выше адресу, в соответствие с концепцией от 01.08.2018, а также о демонтаже незаконно установленных рекламных конструкций в срок до 28.09.2018.

Фактические обстоятельства вменяемого административного правонарушения подтверждаются собранными по делу доказательствами, в числе которых решение заместителя прокурора города Нижнего Новгорода от 29.05.2019 о проведении проверки деятельности муниципального казенного учреждения «Административно-техническая инспекция по благоустройству города Нижнего Новгорода» на предмет соблюдения сотрудниками учреждения требований законодательства о муниципальном контроле, административного законодательства.

Доводы жалобы о том, что Павлова Т.В. не является субъектом вменяемого административного правонарушения противоречат буквальному содержанию части 1 статьи 19.6.1 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за несоблюдение должностными лицами муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции,

требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле [54].

Часты в практике прокуроров, осуществляющих надзор за деятельностью органов местного самоуправления, дела коррупционного характера. Так, в соответствии с Постановлением Верховного Суда РФ № 67-АД20-1 от 05.06.2020 в соответствии со статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях рассматривалось привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В силу части 4 статьи 12 Закона о противодействии коррупции, статьи 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), указанного в части 1 данной статьи, с гражданином, замещавшим должности муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) муниципального служащего по последнему месту его службы.

Неисполнение работодателем обязанности, установленной частью 4 статьи 12 названного Закона, является правонарушением и влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 5 статьи 12 Закона о противодействии коррупции).

Из материалов дела следует, что в ходе проверки, проведенной прокуратурой Центрального района г. Новосибирска, установлено, что 29 апреля 2016 г. с Х. заключен трудовой договор, указанное лицо принято на работу в ООО «ЮК «ЛексПроф» в качестве помощника руководителя административного департамента, о чем 29 апреля 2016 г. вынесен приказ № 2. Ранее в период с 12 сентября 2012 г. по 28 апреля 2016 г. Х. замещала должность ведущего специалиста в отделе пособий и социальных выплат министерства социального развития Новосибирской области.

Данная должность включена в перечень должностей государственных гражданских служащих отдела пособий и социальных выплат Центрального района г. Новосибирска, утвержденный приказом отдела пособий и социальных выплат Центрального района г. Новосибирска от 20 октября 2008 г. № 10-ОД.

В нарушение положений части 4 статьи 12 Закона о противодействии коррупции, статьи 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации уведомление о принятии Х. замещавшей ранее должность, включенную в названный выше перечень, не направлено в установленный десятидневный срок представителю нанимателя указанного лица по последнему месту его службы.

3 декабря 2018 г. постановлением прокурора Центрального района г. Новосибирска в отношении ООО «ЮК «ЛексПроф» по указанному факту возбуждено производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Приведенные обстоятельства послужили основанием для привлечения общества постановлением мирового судьи, с выводами которого согласились вышестоящие судебные инстанции, к административной ответственности, предусмотренной данной нормой [52].

Другим примером подобной ситуации является дело, рассмотренное в Постановлении Верховного Суда Российской Федерации № 71-АД 19-5 от 15.08.2019 г. Как усматривается из материалов дела, в ходе проведенной

Гусевской городской прокуратурой проверки было установлено, что 01.08.2017 между учреждением и Д. заключен трудовой договор, в соответствии с которым последняя принята на работу в названную организацию на должность юриста (специалиста по закупкам) планово-экономического отдела. Ранее Д. замещала должность ведущего специалиста отдела по земельным ресурсам управления по земельным ресурсам и муниципальному имуществу администрации муниципального образования «Гусевский городской округ», включенную в Перечень должностей муниципальной службы, при замещении которых гражданин в течение двух лет после увольнения с муниципальной службы обязан при заключении трудовых договоров сообщать представителю нанимателя (работодателю) сведения о последнем месте своей службы, утвержденный постановлением главы администрации муниципального образования «Гусевский муниципальный район» от 18.02.2011 № 185, с которой была уволена 19.05.2017 [51].

Неоднократно Верховным Судом РФ анализировались дела, связанные с законностью определения правил благоустройства муниципального образования на местном уровне. Так, в Апелляционном определении Верховного Суда РФ № 19-АПА19-22 от 18.12.2019 г. рассматривается ситуация, когда региональным законом административная ответственность была предусмотрена за нарушение требований муниципальных правовых актов. Суд, установив, что диспозиции оспариваемых частей статьи 4.1 Закона Ставропольского края от 10 апреля 2008 года № 20-кз не содержат описания конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения, а отсылают для её определения к многочисленным правилам благоустройства муниципальных образований Ставропольского края, сделал заключение о том, что оспариваемые нормы не устанавливают конкретные требования, нарушение или невыполнение которых влечёт административную ответственность [57].

В Апелляционном определении Верховного Суда РФ № 41-АПГ18-23 от 12.12.2018 г. рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по оспариванию отдельного положения Правил благоустройства территории города Ростова-на-Дону, утвержденных решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 24 октября 2017 года № 398. В соответствии с абзацем двадцать восьмым пункта 15 раздела 4 данных Правил благоустройства на территории города Ростова-на-Дону запрещается движение, остановка и стоянка транспортных средств на тротуарах, газонах, детских площадках и спортивных площадках. Утверждение правил благоустройства территории муниципального образования отнесено к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Правила благоустройства на территории города Ростова-на-Дону сами по себе административной ответственности за их нарушение не устанавливают [5].

Участвуют сотрудники прокуратуры и в защите интересов муниципальных образований, в том числе, в рамках уголовного судопроизводства. Как указывается в Постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации по делу 296-П18пр от 28 декабря 2018 г., Алиханов осужден за мошенничество, совершенное в особо крупном размере за то, что ввел в заблуждение Главу Администрации г.Петрозаводска и добился принятия решения о приватизации арендуемых Карельским отделением Сбербанка нежилых помещений, впоследствии распорядившись незаконно приобретенным имуществом по своему усмотрению, причинив ущерб бюджету муниципального образования «Петрозаводский городской округ» в размере 8 416 000,00 рублей [58].

Следует отметить, что наказание виновного не является для органов прокуратуры самоцелью. Например, в ходе проверки ООО «Уруссу-Водоканал» осуществлен отбор проб атмосферного воздуха и сточных вод вблизи очистных сооружений ООО «Уруссу-Водоканал» с подветренной стороны. По результатам лабораторных исследований атмосферного воздуха

было установлено, что они превышают предельно допустимые концентрации гидроксибензола (фенол) более чем в 2 раза. По выявленным нарушениям прокурором района внесено представление директору ООО «Уруссу-Водоканал» с требованием об устранении нарушений природоохранного законодательства. В дальнейшем, при рассмотрении представления с участием прокурора, специалистов и руководства ООО «Уруссу-Водоканал» было предложено несколько способов разрешения проблемы по недопущению выбросов фенола в атмосферную среду [77]. О деятельности на местном уровне природоохранной прокуратуры говорит и И.Б. Ченчубаев. В целях установления степени загрязнения осуществлены отборы проб воды из данных водных объектов. Проведенными ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Республике Алтай» исследованиями отобранных в ходе выезда проб воды установлено загрязнение указанных рек взвешенными веществами, образованными в результате деятельности ООО «Вера», ООО «Майский» и ООО «Алтайгеоресурс». Всего по выявленным фактам природоохранным прокурором в отношении вышеуказанных организаций и их должностных лиц возбуждены 30 дел об административных правонарушениях, которые направлены для рассмотрения в Министерство природных ресурсов, экологии и туризма Республики Алтай (18 дел), отдел государственного экологического надзора по Республике Алтай Южно-Сибирского межрегионального управления Росприроднадзора (6 дел), Горно-Алтайский отдел государственного контроля, надзора и Месторождение золота на реке Чулта Верхнеобского территориального управления Федерального агентства по рыболовству (6 дел). По постановлениям прокурора уполномоченные органы назначили виновным организациям и должностным лицам штрафы на общую сумму 3 020 000 руб. [85].

Часты обнаруживаемые прокурорами нарушения в сфере закупок органами муниципальной власти. Например, как пишет М.А. Кутыгин, проведенной прокуратурой Иультинского района Чукотского автономного округа проверкой установлено, что муниципальному бюджету в 2019 г.

предоставлена субсидия в размере более 7 млн руб. в рамках реализации национального проекта «Образование». Данная субсидия предусмотрена на создание в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности, условий для занятия физической культурой и спортом: выполнение работ по ремонту бетонных спортивных площадок на территории Муниципального бюджетного образовательного учреждения «Центр образования села Амгуэма» и Муниципального бюджетного образовательного учреждения «Центр образования села Рыркайпий». Проверкой, проведенной в марте 2020 г., установлено, что поступившие денежные средства, выделенные на проведение работ по ремонту и обустройству спортивных площадок на территориях МБОУ «ЦО с. Амгуэма» и МБОУ «ЦО с. Рыркайпий», израсходованы в полном объеме и перечислены подрядчикам после подписания актов выполненных работ. В то же время установлено, что предусмотренные муниципальными контрактами работы по ремонту и обустройству спортивных площадок на территориях МБОУ «ЦО с. Амгуэма» и МБОУ «ЦО с. Рыркайпий» в установленные сроки не выполнены, при этом представителями заказчиков и подрядчиками акты выполненных работ подписаны незаконно [37].

Залогом успешного достижения показателей результативности государственных и муниципальных программ, национальных проектов является надлежащая организация закупочных процедур. В связи с этим надзор за исполнением законодательства о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. Корректировка действий заказчиков в указанной сфере путем принятия мер прокурорского реагирования позволяет не только упорядочить процедуру определения поставщика, но и защитить интересы государства и общества в рамках бюджетного процесса в целом. К примеру, за несоблюдение сроков утверждения и размещения в Единой информационной системе плана-графика закупок по постановлению прокурора Октябрьского района к

административной ответственности по ч. 4 ст. 7.29.3 КоАП РФ привлечено должностное лицо муниципального бюджетного учреждения. Уссурийской городской прокуратурой мерами реагирования пресечен факт утверждения образовательным учреждением плана-графика закупок, предусматривавшего возможность осуществления закупок у единственного поставщика сверх установленного законодательством объема. Достаточно распространенный характер имеют нарушения при выборе способа определения поставщика. Как правило, заказчики злоупотребляют заключением контрактов с единственным поставщиком, в том числе ссылаясь на срочный характер работ, невзирая на отсутствие соответствующих оснований, и фактически уклоняются от проведения конкурентных процедур. Так, прокуратурой города Владивостока было установлено, что администрация города заключила с единственным поставщиком муниципальный контракт на выполнение работ по ремонту лестницы. При этом говорить о срочном характере работ в данном случае было нельзя, поскольку в администрацию в течение длительного времени поступали обращения о необходимости ремонта, тем самым органу местного самоуправления было заведомо известно о ненадлежащем состоянии лестницы. В связи с этим прокуратурой г. Владивостока принят комплекс мер реагирования, виновное лицо муниципального заказчика привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.29 КоАП РФ в виде штрафа. В ряде случаев необоснованные закупки у единственного поставщика были сопряжены с наличием коррупционных нарушений в действиях должностных лиц заказчиков. Так, прокуратурой города Спасска-Дальнего было установлено, что в период с 2017 по 2019 г. администрацией сельского поселения в лице заместителя главы администрации с хозяйствующим субъектом заключено порядка 30 контрактов, в том числе как с единственным поставщиком, на выполнение различного вида работ. При этом одним из учредителей хозяйствующего субъекта являлся прямой родственник указанного должностного лица. По мерам прокурорского реагирования заместитель главы администрации

уволен с занимаемой должности. Зачастую не отвечает требованиям действующего законодательства закупочная документация. К примеру, прокуратурой Хасанского района было установлено, что аукционная документация на устройство многофункциональной спортивной площадки в пгт Краскино не содержала условия о возврате сумм, внесенных в качестве обеспечения контракта. Данный факт послужил основанием для принятия комплекса мер реагирования. Выявляются нарушения и на стадии проведения закупочных процедур. В частности, прокуратурой Лазовского района были вскрыты факты незаконного отклонения аукционной комиссией краевого бюджетного учреждения заявки одного из участников электронного аукциона. С учетом изложенного по постановлениям прокурора района 4 члена аукционной комиссии привлечены к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ в виде штрафов. Отдельного внимания заслуживают нарушения, допускаемые заказчиками на этапе исполнения контрактов. В этой части условно можно выделить три группы нарушений:

Во-первых, неисполнение / ненадлежащее исполнение контрактных обязательств подрядчиками (исполнителями), что остается без должного внимания заказчиков. К примеру, только после внесения представления Уссурийской городской прокуратурой администрацией Уссурийского городского округа организована претензионная работа в отношении недобросовестного подрядчика по муниципальному контракту на выполнение работ по подготовке сведений о границах зон затопления.

Во-вторых, неисполнение обязательств со стороны самих заказчиков. Так, по представлению прокурора Октябрьского района, внесенного руководителю государственного бюджетного учреждения, устранены нарушения, связанные с несвоевременной оплатой поставленных лекарственных средств и препаратов. Кроме того, по постановлению прокурора района виновное должностное лицо заказчика привлечено к административной ответственности по ст. 7.32.5 КоАП РФ в виде штрафа.

В-третьих, предъявление к приемке, а также приемка и оплата фактически не выполненных работ. Так, по материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 159 УК РФ по факту предъявления к приемке фактически не выполненных работ по устройству основания для спортивных площадок в двух селах Чугуевского муниципального района в рамках реализации национального проекта «Демография». Повсеместно заказчиками допускаются факты несвоевременного размещения в Единой информационной системе информации, обязательной к опубликованию. Так, благодаря прокурорскому вмешательству в истекшем периоде 2020 г. инициировано внесение в Единую информационную систему сведений в отношении порядка 3 тыс. контрактов. Таким образом, прокурорский надзор остается действенным инструментом упорядочивания процесса закупочной деятельности. Между тем осуществление прокурорского надзора в указанной сфере зачастую сопряжено с различным подходом контролирующих органов к толкованию норм права и неполнотой нормативного регулирования. Так, дискуссионным является вопрос законности осуществления закупок у единственного поставщика путем фактического «дробления» заказа. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» ограничений по осуществлению у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) закупок одноименных товаров в определенный промежуток времени не содержит. Практика прокурорского надзора свидетельствует о злоупотреблении заказчиками указанным пробелом в нормативном регулировании, в том числе путем намеренного «дробления» заказов с целью уклонения от проведения конкурентных процедур определения поставщиков. К примеру, прокуратурой города Артема были вскрыты факты заключения муниципальным учреждением с одним хозяйствующим субъектом, как единственным поставщиком, 17 контрактов на выполнение работ по проведению диагностики и оценки состояния дорог на общую сумму порядка

1,4 млн руб. Данные факты послужили основанием для прокурорского реагирования. В частности, по постановлению прокурора виновное должностное лицо учреждения привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.29 КоАП РФ. Учитывая изложенное, для исключения разночтений представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, установив соответствующие ограничения. Корректировка действующего федерального законодательства в данной части позволит устранить отмеченные пробелы и будет способствовать развитию добросовестной конкуренции [38].

Начальник управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации В.В. Балдин указывает, что в распоряжении прокуроров в этом направлении имеется значительный арсенал правовых инструментов как судебного, так и внесудебного реагирования. Только за последние полтора года прокурорами в целях взыскания ущерба от коррупции в рамках уголовного, гражданского и арбитражного судопроизводства предъявлено более 2,7 тыс. исковых заявлений на общую сумму свыше 35 млрд руб. Из них взыскано в бюджет 9,4 млрд руб. Например, судом удовлетворено исковое заявление прокурора Абзелиловского района Республики Башкортостан об истребовании из незаконного владения супруги главы администрации муниципального района жилого дома стоимостью 2,5 млн руб., предоставленного в качестве жилья на условиях социального найма в отсутствие соответствующей нуждаемости. Судебное решение вступило в законную силу, жилой дом возвращен муниципалитету.

К примеру, за последние полтора года по удовлетворенным судами искам прокуроров в целях взыскания ущерба от коррупции в рамках уголовного, гражданского и арбитражного судопроизводства из 35 млрд руб. в бюджет поступила лишь треть этой суммы — 9,4 млрд руб. За совершение всех административных правонарушений коррупционной направленности в этот же период наложено штрафов на общую сумму 1,2 млн руб., из которых

взыскана только половина (639 тыс. руб.). Сумма штрафов, взысканных в первом полугодии 2020 г. за совершение всех административных правонарушений коррупционной направленности (155,8 млн руб.), в восемь раз превышает сумму, взысканную по искам о возмещении ущерба от коррупционных преступлений (18,5 млн руб) [6].

Как пишет заместитель прокурора Республики Башкортостан В.В. Кузьмин, наряду с обязанностью представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера требование о раскрытии сведений о произведенных расходах позволило повысить прозрачность поведения муниципальных служащих, предоставило возможность на законных основаниях делать выводы об отсутствии у них возможности вести «дорогостоящий» образ жизни. В результате проводимой прокуратурой Республики Башкортостан системной, целенаправленной работы достигнуты значимые результаты в сфере надзора за исполнением законодательства о контроле за расходами. Так, за истекший период 2020 г. в сфере контроля за расходами предъявлено три иска об обращении в доход государства имущества, приобретенного на неустановленные доходы, на сумму более 152 млн руб. По удовлетворенным в текущем году искам в доход государства обращены три квартиры и два автомобиля, в том числе автомобиль марки Ауди Q7 стоимостью более 4,5 млн руб., приобретенный на неустановленные доходы семьей ведущего специалиста отдела опеки, попечительства и медицинского обслуживания администрации Калининского района ГО г. Уфа [35].

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляют в письменной форме, в том числе должностным лицам местного самоуправления, предостережение о недопустимости нарушения закона. Анализ практики проведения прокурорских проверок представительных органов местного самоуправления показывает, что в первоочередном порядке работниками прокуратуры проверяется устав муниципального образования

на предмет его соответствия требованиям законодательства. Вместе с тем, неурегулированность в федеральном законодательстве вопроса о наделении уставами муниципальных образований городских и районных прокуроров правом правотворческой инициативы, как мы полагаем, способствует продолжающимся нарушениям в сфере муниципального правотворчества. В такой ситуации прокуроры вынуждены обращаться в органы местного самоуправления о наделении их таким правом. С другой стороны, рассматривая проблемы прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления, следует отметить вопрос о чрезмерности административного давления на муниципалитеты со стороны органов государственной власти, в том числе и прокуратуры. С целью решения вышеуказанных проблем в механизме прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления предлагается расширение надзорных полномочий посредством включения п. 1.2. в ст. 77 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно: 1.2. «Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за соответствием издаваемых нормативных правовых актов органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставам), законам субъектов Федерации, уставам муниципальных образований».

По результатам рассмотрения представления Минусинского межрайонного прокурора Красноярского края территориальным Фондом социального страхования ребенок-инвалид обеспечен прогулочной и комнатной креслами-колясками. Во исполнение требований прокуратуры Саратовской области, изложенных в представлении руководителю Саратовского регионального отделения Фонда социального страхования, в текущем году инициировано контрольно-заочное освидетельствование

ребенка-инвалида, по результатам которого разработана новая программа индивидуальной реабилитации, с учетом возрастных изменений ребенка, ему выданы ходунки с дополнительной фиксацией тела, опоры для сидения, тьюторы на голеностопный сустав, ортопедическая обувь. В Астраханской области выявлены многочисленные факты, когда нуждающиеся дети длительное время не обеспечивались креслами-колясками, ортопедической обувью, абсорбирующим бельем и другими средствами. Нередко сотрудники Астраханского отделения с нарушением установленных законодательством сроков выдавали направления для получения детьми необходимых средств реабилитации, затягивали выплату компенсации за самостоятельно приобретенные предметы. По итогам проверки приняты меры прокурорского реагирования в целях восстановления прав 294 несовершеннолетних. Сотрудники, ответственные за организацию закупок, по постановлениям прокурора подвергнуты административным штрафам, во исполнение представления прокуратуры 5 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности [18].

По поручению Генерального прокурора Российской Федерации Игоря Краснова прокуратурами субъектов Российской Федерации проведены проверки исполнения законодательства в сфере эксплуатации аттракционной техники и деятельности частных зоопарков. Надзорные мероприятия были организованы в связи с участвовавшими случаями травмирования детей из-за неисправности аттракционов и необеспечения безопасности при содержании животных в зоопарках. Прокуратурой Удмуртской Республики такие нарушения установлены в деятельности 25 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при эксплуатации 65 детских аттракционов. В г. Севастополе мерами прокурорского реагирования прекращена эксплуатация 49 аттракционов, не имеющих документов о государственной регистрации. В Республике Татарстан 44 аттракциона эксплуатировались с нарушением установленных требований безопасности и без своевременного технического обслуживания [67].

Право обучающихся на транспортное обеспечение, которое предполагает бесплатную перевозку детей до образовательных организаций и обратно, гарантировано Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации». Так, после вмешательства Шилкинского межрайонного прокурора Забайкальского края администрацией муниципального района организован подвоз обучающихся Ононской и Усть-Теленгуйской средних общеобразовательных школ. Также приняты меры к устранению размыва дороги. В результате мер прокурорского реагирования в Борзинском районе Забайкальского края устранены дефекты дорожного полотна школьного маршрута, создававшие угрозу безопасности детей — участников дорожного движения, в Петровск Забайкальском районе оборудована остановка общественного транспорта в селе Малета, в школе которого обучаются дети, проживающие на удаленном расстоянии. В Свердловской области по исковому заявлению прокуратуры города Полевского судом городское управление образования обязано организовать перевозку в школы города детей, проживающих в поселке Красная Горка, где отсутствует общеобразовательная организация. Прокурором Тахтамукайского района Республики Адыгея было установлено, что из 11 школьных автобусов, осуществляющих перевозку детей, 10 не были готовы к началу учебного года. В автобусах не функционировала сигнальная кнопка «Просьба об остановке», в одном из них была неисправна тормозная система, три школьных автобуса не были обеспечены водителями. После внесения прокурором представления нарушения законодательства устранены [68].

Пример нарушения указывает В.А. Малкин: «установлено, что в нарушение Порядка предоставления субвенций из областного бюджета на осуществление переданных государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, субвенции до муниципальных образований Департаментом доводятся не пропорционально» [39].

Первостепенное значение в работе прокуратуры области придается защите социальных прав граждан. В условиях распространения коронавирусной инфекции этот вопрос стоит особо остро. Важнейшей составляющей работы в указанном направлении является надзор за соблюдением трудовых прав граждан, в том числе права на труд и на своевременное вознаграждение за труд. По этой причине каждая из организаций-должников находится на постоянном контроле прокуратуры. В целях повышения результативности надзорной деятельности осуществляются выезды работников аппарата прокуратуры области в территориальные прокуратуры, руководством прокуратуры активно проводятся личные приемы граждан, организованы «горячие линии», а также заслушивание руководителей «проблемных» предприятий, арбитражных управляющих должников. На постоянной основе в прокуратуре области ведет работу межведомственная рабочая группа по защите трудовых прав граждан. В ее состав входят представители территориальных подразделений УФНС, УМВД, управлений Росреестра, ФССП России, СК России, а также Государственной инспекции труда в Тюменской области, Департамента труда и занятости населения Тюменской области, ГУ — Тюменское РО Фонд социального страхования Российской Федерации, ТМООП «Тюменский облсовпроф» [42].

Большое внимание по итогам 2020 года было уделено прокурорскому надзору за защитой прав несовершеннолетних при обеспечении образования в период дистанционного обучения [10].

Анализируя проблему защиты прав школьников во время пандемии коронавируса, Д.Х. Беккалиев и М.Б. Калигин пишут, что органами местного самоуправления не всегда исследовался надлежащим образом вопрос достаточности электронных средств связи для педагогов и учащихся в конкретных образовательных организациях области, в том числе сельских населенных пунктах для обеспечения качественного и доступного дистанционного образования, возможности интеграции очного и

электронного обучения с использованием дистанционных образовательных технологий. В ходе выходов в семьи, находящиеся в социально опасном положении, прокурорами выявлялись факты отсутствия у учащихся электронных средств связи. По выявленным нарушениям в адрес главы администрации Кировского района муниципального образования «Город Саратов» внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, несовершеннолетние обеспечены ноутбуками, право на получение доступного образования восстановлено. В условиях ограничительных мер обращалось внимание и на вопросы организации питания льготной категории детей, а также обеспечения учащихся начальных классов молочной продукцией по программе «Школьное молоко». В апреле 2020 г. Пугачевской межрайонной прокуратурой выявлена выдача 1 тыс. упаковок молока 220 обучающимся, срок реализации которого истек еще в марте. Для устранения нарушений в адрес главы муниципального района внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, произведена замена товара. Заместитель директора школы по инициативе межрайонного прокурора привлечен к административной ответственности по ст. 5.57 КоАП РФ (нарушение прав обучающихся).

Можно прийти к выводу о том, что в настоящий момент прокурорский надзор за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется по разным направлениям, что должно позволить обеспечить законность издаваемых данными органами муниципальных актов. Осуществляя подобного рода надзор органы прокуратуры осуществляют отход от собственно карательной функции; деятельность прокуратуры здесь приобретает предупредительный, правовосстановительный и регулятивный характер.

3.2 Состояние законности и приоритетные направления реформирования прокурорского надзора за законностью в деятельности органов местного самоуправления

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:

- баланс и соотношение императивных и инициативных форм взаимодействия прокуратуры и органов местного самоуправления;
- работа по развитию правовой культуры и правового сознания должностных лиц;
- излишняя загруженность работников прокуратуры, не позволяющая осуществлять эффективно надзорные полномочия в сфере местного самоуправления;

- недостаток методического обеспечения в проведении мероприятий прокурорского надзора;

- 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:

- 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;

- воздействие системы законодательных предписаний на конкретных субъектах правоотношений в системе местного самоуправления;

- процесс реализации правовых норм подразумевает соблюдение, исполнение, применение различных нормативных правовых предписаний, а прокурорский надзор осуществляет контроль и надзор в этой сфере;

- 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». Исходя из системного толкования приведенных норм федерального законодательства, можно отметить характерные особенности реализации прокурорского надзора в системе местного самоуправления:

- затрагивает соблюдение органами местного самоуправления и их должностными лицами положений действующего законодательства различного уровня (федерального, регионального, муниципального);

- в случае выявления фактов правонарушений, применяются средства прокурорского реагирования (в соответствии со ст.ст. 23-25.1 Закона о прокуратуре);

- надзор осуществляется как по инициативе органов прокуратуры, так и в случае поступления жалоб со стороны граждан и юридических лиц.

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. Надысейвой, в настоящее время из законодательно закрепленных положений следует, что прокуратура и органы местного самоуправления взаимодействуют в двух основных формах: императивное взаимодействие и инициативное взаимодействие. 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. 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, очевидно, что на уровне муниципалитетов решаются наиболее значимые задачи, связанные с непосредственным выполнением на практике важных социально обусловленных функций. При нарушении норм материального права органами местного самоуправления и их должностных лицами, зачастую происходит нарушение прав человека, а также юридических лиц различных организационно-правовых форм, общественных объединений. Необходимо 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.

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», 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. Существенную проблему представляет высокая загруженность, не позволяющая эффективно осуществлять прокурорский надзор в рассматриваемой сфере [11].

З.Х. Шагиева и Д.В. Кулагина определяют роль прокурорского надзора в сфере обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления как очень высокую [88].

Проблема государственного надзора за деятельностью органов местного самоуправления не является только внутрироссийской; в той или иной степени с данной проблемой сталкиваются практически все

современные государства. Так, как указывается в исследовании M. Goldsmith, центральные органы власти могут осуществлять контроль над местным самоуправлением как формально, так и неформально. В последние годы изменились формы централизованного контроля, включающие переход от прямого контроля и вмешательства к более косвенному контролю, осуществляемому посредством регулирования [97]. Многочисленные исследования в зарубежных странах в настоящее время посвящены проблеме дифференциации различных граждан государства вообще и на уровне местного самоуправления в частности. Местное самоуправление как раз и предназначено воплощать собой природу социальных различий, однако данные различия, после достижения некоего уровня, начинают оказывать уже негативное влияние на природу местного самоуправления; следует отказ от его основных, сущностных начал. Например, как показало исследование таких авторов, как Legge S, Sandra, Davidov E, Schmidt P, которые рассматривали отличия между общинами на западе и на востоке ФРГ и изучали роль образования, возраста, пола, региона (восток/запад) и политической ориентации для объяснения аномии и ее развития [100] - подобное разнообразие вызывает растущий уровень индивидуального отсутствия ориентации из-за быстрых социальных изменений в современных обществах. Как указывается в другом исследовании, существующие до сих пор предрассудки узаконивают дискриминацию в отношении групп, объявляя их неравноправными, особенно менее ценными – что весьма актуально для социальных конфликтов современных обществ [98]. В некоторых исследованиях рассматривается немногих исследованиях рассматривается проблема деятельности местных органов власти и местной политики в аспекте их влияния на преступность в обществе. Проверялось в зарубежной научной литературе также и как местные политические изменения могут повлиять на преступность. Например, T.D. Stucky, используя результаты исследований в области городской политики, рассмотрел гипотезу о прямом и условном влиянии местной политики на

насильственную преступность в 958 городах в 1991 году [102]. Указанные факторы вызывают насущную необходимость государственного контроля за процессами, проистекающими на уровне местного самоуправления.

В последние годы, в связи с большим уровнем миграции в мире и стремлением мигрантов концентрироваться в отдельных населенных пунктах, степень культурного и экономического неравенства между различными муниципальными общинами дополнительно возрастает. Многие муниципальные образования в последние годы сталкиваются со значительными изменениями, связанными, например, с урбанизацией. Но зарубежные исследования показывают, что быстрые социально-политические изменения на структурном уровне нарушают социальную интеграцию и регулирование и повышают уровень правонарушаемости среди отдельных людей в обществе. Используя многоуровневый подход, который позволяет декомпозировать различия внутри стран и между ними, результаты анализа подтверждают, что быстрые социально-политические изменения на макроуровне, такие как политический переход от тоталитаризма к демократии, приводят к более высокому уровню правонарушаемости [104].

Как с тревогой указывается в современных зарубежных исследованиях, социальное неравенство наносит ущерб психическому и физическому здоровью членов муниципальных общин и подрывает общую социальную сплоченность. Оно угрожает и общему уровню демократии в государстве - экономическое неравенство часто бывает связано с желанием сильного лидера [101]. Проблема необходимости государственного контроля для повышения устойчивости в районах Новой Зеландии с неблагоприятными социально-экономическими условиями рассматривается в статье Breetzke G.D. и Pearson A.L [94]. Некоторые авторы, такие, например, как V. Ciccato и L. Dolmen пишут о наличии специфической правонарушаемости на территории определенных муниципальных образований (например, преступность в сельских районах часто бывает связана с наличием

помещений для продажи алкоголя, характеристиками структуры семьи и долей молодого мужского населения) [95].

Можно отметить, что проблематика местной политики и контроля за ней сейчас рассматривается во многих государствах мира (например, можно указать такие работы, как Lai YL, Cao LQ, Zhao JS [99], Chen X, Zhong [96], Vilalta C [103] и многие другие).

Это позволяет сделать вывод, что проблема надлежащего государственного контроля за процессами, протекающими на муниципальном уровне имеет всеобщий характер; представляется маловероятным нахождение единого механизма государственного контроля (надзора), который бы с одинаковой эффективностью действовал во всех вопросах, касающихся проявления деятельности муниципальных органов. Несмотря на это, деятельность прокуратуры в данном отношении имеет очень большое значение; на сегодняшний день именно с организацией качественного прокурорского надзора за деятельностью муниципальных служащих обыватель зачастую связывает свою надежды с установлением режима законности в рассматриваемой сфере.

Заключение

Прокуратура Российской Федерации в настоящее время не относится ни к одной из ветвей власти, это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющая от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Считаем необходимость в достижении терминологической ясности по вопросам осуществления прокурорского надзора за деятельностью органов местного самоуправления, поскольку только в условиях наличия подобной определенности деятельность органов прокуратуры при осуществлении соответствующего надзора будет отличаться необходимой четкостью и предсказуемостью.

Полномочия прокурора по надзору в сфере местного самоуправления прямым образом вытекают из Конституции Российской Федерации и федеральных законов и, в качестве таковых, приобретают конституционный характер. Однако Конституция РФ содержит только общие требования к деятельности прокурора, в связи с чем в законодательстве возможны определенного рода коллизии.

Считаем необходимым расширить полномочия прокуратуры Российской Федерации посредством расширения положений ст. 77 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Необходимо указать здесь полный перечень нормативно-правовых актов подлежащих рассмотрению со стороны прокуратуры, а также внести в ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», а также расширить перечень нормативно-правовых актов за соблюдением которых надзирает прокуратура Российской Федерации.

К задачам прокуратуры при осуществлении надзора за органами местного самоуправления являются обеспечение единого правового

пространства, противодействие преступности и координация деятельности различных органов власти для обеспечения законности.

Деятельность органов прокуратуры по надзору за органами и должностными лицами органов местного самоуправления носит конституционный характер, самым непосредственным образом проистекая из текста Основного закона государства.

К прокурорскому надзору за законностью в сфере местного самоуправления относится не только надзор за деятельностью муниципальных органов и их должностных лиц, но также надзор за деятельностью органов Российской Федерации и ее субъектов, связанной с вмешательством в муниципальную сферу.

Основными направлениями прокурорского надзора на уровне местного самоуправления является надзор за соблюдением финансового, земельного, жилищного и жилищно-коммунального законодательства, природоохранный надзор и надзор за соблюдением трудового законодательства и законодательства о социальной защите отдельных слоев населения. В связи с эпидемией коронавирусной инфекции большое внимание уделяется надзору за соблюдением законодательства в сфере здравоохранения. Специфическим направлением прокурорского надзора является деятельность, связанная проверкой соблюдения законов в процессе прохождения муниципальной службы, а также соблюдением муниципальными служащими запретов и ограничений, предусмотренных в законодательстве о противодействии коррупции.

Представляется рациональным выделить в качестве самостоятельной в такую форму прокурорского реагирования, как устное обращение к должностными лицам органом местного самоуправления об устранении ими выявленных нарушений закона;

Проведенный анализ показывает, что нормативная база, формирующаяся на муниципальном уровне, часто характеризуется своей пробельностью, что может обуславливать нарушение прав граждан. Одним

из способов решения данного вопроса является наделение прокуратуры правом правотворческой инициативы на уровне местного самоуправления.

Проблема надлежащего государственного контроля за процессами, протекающими на муниципальном уровне имеет всеобщий характер; представляется маловероятным нахождение единого механизма государственного контроля (надзора), который бы с одинаковой эффективностью действовал во всех вопросах, касающихся проявления деятельности муниципальных органов. Несмотря на это, деятельность прокуратуры в данном отношении имеет очень большое значение; на сегодняшний день именно с организацией качественного прокурорского надзора за деятельностью муниципальных служащих обыватель зачастую связывает свою надежды с установлением режима законности в рассматриваемой сфере. Если же рассматривать реальную значимость и роль прокурора при поддержании законности на уровне местного самоуправления, то нужно рассмотреть зарубежный опыт, типы и формы систем российской прокуратуры, помимо полномочий прокуроров на разных этапах исторического развития в механизме государства. Что касается проблемы, связанной с ролью прокурора в надзоре за органами местного самоуправления, то она далека от своего окончательного разрешения. Многие ученые высказывали свое мнение по данному вопросу, однако в настоящее время дискуссии продолжаются.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Агешкина Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).
2. Алева-Герман Е.А.А. Краткий ретроспективный обзор особенностей функционирования отечественной прокуратуры и отдельные тенденции ее развития // International scientific review of the problems of law, sociology and political science. Collection of scientific articles V International correspondence scientific specialized conference. 2018. – С. 34-39.
3. Алева-Герман Е.А.А. Об особенностях прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного расследования при учете преступлений экономической направленности // Отечественная юриспруденция, 2018. № 6 (31). – С. 40-43.
4. Александрова Н.В. Антикоррупционная экспертиза в системе правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов // Вестник Чебоксарского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2019. - № 3 (18). – С. 22-28.
5. Апелляционное определение Верховного Суда РФ № 41-АПГ18-23 от 12.12.2018 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 25.02.2021 г.).
6. Балдин В.В. Работа органов прокуратуры Российской Федерации по возмещению ущерба от коррупции // Прокурор, 2020, - №3. – С. 75-76
7. Баранова В.А. Цели и задачи прокурорского надзора // Colloquium-journal. 2019. № 16-7 (40). - С. 17-18.
8. Бартасюк М.В. Военно-судебная система и ее особенности в войсках приамурского военного округа (1884-1917 гг.) // Известия

Иркутского государственного университета. Серия: История. 2018. Т. 25. - С. 68-74.

9. Барциц И.Н. Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества (к разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы) // Государство и право. 2010. - № 9. - С. 16-25.

10. Беккалиев Д.Х, Калигин М.Б. Защита прав несовершеннолетних при обеспечении общедоступного и бесплатного образования в период дистанционного обучения // Прокурор, 2020, №2 – С. 43-45

11. Белека Е.В. Проблемы прокурорского надзора в сфере местного самоуправления // Гуманитарный научный вестник. 2021. - № 1. - С. 140-145.

12. Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

13. Боев А.А. Полномочия прокуратуры российской федерации по обеспечению надзора в сфере местного самоуправления // Пробелы в российском законодательстве. 2013. - № 2. - С. 18-19.

14. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2010. – 254 с.

15. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный, издание третье, дополненное и переработанное). – М.: Деловой двор, 2020. – 362 с.

16. Воронин О. В. О сущности современного прокурорского надзора // Уголовная юстиция. - 2018. - № 11. - С. 183.

17. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук А.Г. Халиулина. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. – 164 с.

18. Генпрокуратура России принимает меры по защите прав детей-инвалидов на обеспечение техническими средствами реабилитации // Прокурор, № 4 – 2020. – С. 52-54

19. Глухова Е.О. Прокурорское реагирование за исполнением органами местного самоуправления законодательства об охране окружающей среды // Правовые институты и методы обеспечения экологической и природоресурсной безопасности в России, странах СНГ и европейского союза: законодательство, социальная и экологическая эффективность. Материалы VI Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов: сборник научных статей. Под ред. Разгельдеева Н.Т., 2019. - С. 32-35.

20. Гриненко, А. В. Уголовный процесс: учебник и практикум для вузов // А. В. Гриненко. - 7-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 267 с.

21. Доценко Т.А. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Прокурор, № 4 – 2020. – С. 79-83

22. Егоров Ю.В., Китрова Е.В., Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» - М.: Проспект, 2011. – 326 с.

23. Егорова С.Ю., Дергачев С.В. Совершенствование практики антикоррупционной правовой экспертизы муниципальных правовых актов в поселении // Марийский юридический вестник. 2018. - № 1 (24). - С. 14-19.

24. Едлин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный

ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

25. Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

26. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 октября 2001 г. № 44 ст. 4147

27. Зюбанов Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). – М.: Проспект, 2017. – 342 с.

28. Итоги работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры в первом полугодии 2020 года// Прокурор, 2020, - №3. – С. 67-68

29. Калашников Р.А., Ермохина Г.В. Прокурорский надзор за деятельностью органов местного самоуправления в сфере организации деятельности органов внешнего муниципального финансового контроля // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 3. - С. 105-109.

30. Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

31. Козлов Т.Л., Илий С.К. Прокурорский надзор за исполнением законов о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2016. № 2 (38). - С. 33-43.

32. Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н., Беляев М.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О

муниципальной службе в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

33. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 01.07.2020. № 31. Ст. 4398.

34. Кудашкин А.В. Комментарий к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: науч.-практ. комментарий. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – 123 с.

35. Кузьмин В.В. Расходы — по доходам // Прокурор, 2020, - №3. – С. 82-83

36. Куликов О.В. Административно-правовая организация реформирования прокурорского надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации. Дис...канд. юрид. наук. – Хабаровск: 2004. – 141 с.

37. Кутыгин М.А. О мерах по устранению нарушений в сфере реализации национального проекта «Образование» в Чукотском автономном округе // Прокурор, 2020, - №3. – С. 75-76

38. Лях И.Е. Законодательство о контрактной системе: практика надзора прокуратуры Приморского края и проблемы правоприменения // Прокурор, № 4 – 2020. – С. 76-78

39. Малкин В.А. Вопросы защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Прокурор, № 4 – 2020. – С. 60-61

40. Мелешко О.А. Правовые и организационные проблемы антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов // Местное право. 2012. - № 1. - С. 25-32.

41. Методические рекомендации по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, направленные письмом Минэкономразвития России от 12 декабря 2014 г. № 31260-ОФ/Д26и [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

42. Московских В.В., Морозова И.П. Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере оплаты труда// Прокурор, № 4 – 2020. – С. 60-61

43. Мухлынина М.М. Развитие российского конституционализма в свете поправок 2020 года в конституцию российской федерации: вопросы местного самоуправления в системе публичной власти // Право и государство: теория и практика. 2020. № 4 (184). - С. 18-21.

44. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26 февр. 2010 г. № 96 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

45. Петров А.И. Правовое просвещение как инструмент профилактики правонарушений// Прокурор, - № 4 – 2020. – С. 84-85

46. Петрухин И. «Исторический очерк деятельности прокуратуры» // Отечественные записки. 2003. № 2. – С. 14-17

47. Пешин Н.Л. Публичный контроль в системе местного самоуправления: основания и особенности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23.- № 3. - С. 311-332.

48. Пешкова (Белогорцева) Х.В., Воробьев Н.И., Воробьева Л.В., Артемьев Е.В., Ротко С.В., Тимошенко Д.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

49. Попов В.Н., Сокрут О.А. Ветхое и аварийное жилье: прокурорский надзор за исполнением законодательства органами местного самоуправления // Правовое поле современной экономики. 2016. - № 6. - С. 64-67.

50. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета, № 7, 16.01.2020

51. Постановление Верховного Суда Российской Федерации № 71-АД 19-5 от 15.08.2019 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [https:// sudact.ru /](https://sudact.ru/) (дата обращения: 25.02.2021 г.).

52. Постановление Верховного Суда РФ № 18-АД21-14-К4 от 14.05.2021 [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [https:// sudact.ru /](https://sudact.ru/) (дата обращения: 25.02.2021 г.).

53. Постановление Верховного Суда РФ № 67-АД20-1 от 05.06.2020 [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [https:// sudact.ru /](https://sudact.ru/) (дата обращения: 25.02.2021 г.).

54. Постановление Верховного Суда РФ по делу № 50-АД20-5 от 17.12.2020 [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [https:// sudact.ru /](https://sudact.ru/) (дата обращения: 25.02.2021 г.).

55. Постановление Верховного Суда РФ по делу № 9-АД20-12 от 01.06.2020 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [https:// sudact.ru /](https://sudact.ru/) (дата обращения: 25.02.2021 г.).

56. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

57. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»

[Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [https:// sudact.ru /](https://sudact.ru/) (дата обращения: 25.02.2021 г.).

58. Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации по делу 296-П18пр от 28 декабря 2018 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [https:// sudact.ru /](https://sudact.ru/) (дата обращения: 25.02.2021 г.).

59. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 20.06.1933 «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

60. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [https:// sudact.ru /](https://sudact.ru/) (дата обращения: 25.02.2021 г.).

61. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2019 № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

62. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

63. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

64. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

Федерации и местного самоуправления» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

65. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

66. Приказ Минюста России от 4 октября 2013 г. № 187 «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета от 18 октября 2013 г. № 235

67. Проведена проверка нарушений законодательства при эксплуатации детских аттракционов и функционировании частных зоопарков // Прокурор, № 4 – 2020. – С. 55-56

68. Прокуроры принимают меры по обеспечению прав школьников при организации их перевозки до школ // Прокурор, № 4 – 2020. – С. 58-59

69. Решение Верховного Суда РФ по делу № АКПИ20-688 от 16.12.2020 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [https:// sudact.ru/](https://sudact.ru/) (дата обращения: 25.02.2021 г.).

70. Романовская О.В. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления // Гражданин и право, № 7, июль 2017 г. - С. 11-23.

71. Российское законодательство X–XX веков. Т. 4 / Под ред. А. Г. Манькова. М., 1986. – 220 с.

72. Семенов А.С. Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности. Дис...канд. юрид. наук. – М.: 2015. – 270 с.

73. Сивцев А.А. О проблемах к допуску к педагогической деятельности судимых учителей // Прокурор, № 4 – 2020. – С. 97-98

74. Сугаипова Э.А. Исторические аспекты формирования статуса прокурора в Российской империи // Журнал российского права. - 2015. - № 9. - С. 28-30.

75. Сурина П.Д. Актуальные вопросы прокурорского надзора в жилищной сфере // Актуальные проблемы науки и техники. Сборник научных статей по материалам II Международной научно-практической конференции. Уфа, 2020. - С. 292-298.

76. Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021 г.).

77. Фатыхов Т.М. Нестандартный подход прокурора района по защите населения от вредных выбросов // Прокурор, 2020, - №3. – С. 64-65

78. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2009 г. № 29 ст. 3609

79. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., № 8, ст. 366

80. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 10 ст. 1152

81. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822

82. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

// Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822

83. Филиппова Е.А. Аспекты участия прокурора на предварительном следствии: ретроспективное исследование // Экономико-юридический журнал. - 2015. - № 9. - С. 96-100.

84. Хазгалиева Р.Р. Антикоррупционная экспертиза муниципальных правовых актов // Форум молодых ученых. 2019. - № 1-3 (29). - С. 765-769.

85. Хорошев Л.Я. О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг // Прокурор, № 4 – 2020. – С. 91-93

86. Ченчубаев И.Б. Надзор за исполнением природоохранного законодательства золотодобывающими организациями на территории Республики Алтай // Прокурор, - № 4 – 2020. – С. 60-61

87. Чуев В.Н. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2011 г. – 243 с.

88. Шавлохов А.К., Сабинов А.П. Прокурорский надзор: взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере экологического законодательства // Аллея науки. 2020. Т. 2. № 4 (43). - С. 499-504.

89. Шагиева З.Х., Кулагина Д.В. Роль прокурорского надзора в сфере обеспечения законности деятельности органов местного самоуправления // Актуальные проблемы государства и права на современном этапе. сборник научных статей по материалам VII Республиканской научно-практической конференции, посвященной Дню юриста. Стерлитамакский филиал, 2018. - С. 137-141.

90. Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2019. – 386 с.

91. Шкатулла В.И., Сытинская М.В., Надвикова В.В. Комментарий к Федеральному закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Система «Гарант», 2016. – 342 с.

92. Шушняев Д.А. К вопросу о пределах прокурорского надзора за исполнением органами местного самоуправления и их должностными лицами законодательства в сфере земельных отношений // Перспективы развития институтов права и государства. Сборник научных трудов 3-й Международной научной конференции. Отв. ред. А.А. Горохов. Курск, 2020. - С. 35-38.

93. Шушняев Д.А. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере земельных отношений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления // Крымские юридические чтения. Правонарушение и ответственность. сборник материалов научно-практической конференции. 2017. - С. 43-49.

94. Якубина Ю.П. Прокурорский надзор как вид государственной деятельности // Проблемы правоохранительной деятельности. - 2012. - № 2. - С. 56.

95. Breetzke, GD, Pearson, AL Socially disorganized yet safe: Understanding resilience to crime in neighborhoods in New Zealand // Journal of criminal justice, Volume 43, Issue 6, - P. 444-452

96. Ceccato, V, Dolmen, L Crime in rural Sweden // Applied geography, 2011, Volume 31, Issue 1, - P. 119-135

97. Chen X, Zhong H Development and Crime Drop: A Time-Series Analysis of Crime Rates in Hong Kong in the Last Three Decades // International journal of offender therapy and comparative criminology, 2021, Volume 65, Issue 4, - P. 409-433

98. Goldsmith M. Central Control over Local Government - A Western European Comparison. Local Government Studies. // Local Government Studies, 2010, 28(3) – P. 93-112

99. Hovermann, A, Gross, EM, Zick, A, Messner, SF Understanding the devaluation of vulnerable groups: A novel application of Institutional Anomie Theory // *Social science research*, Volume 52, - P. 408-421
100. Lai YL, Cao LQ, Zhao JS The impact of political entity on confidence in legal authorities: A comparison between China and Taiwan // *Journal of criminal justice*, Volume 38 Issue 5, - P. 934-941
101. Legge, S, Sandra, Davidov, E, Schmidt, P Social Structural Effects on the Level and Development of the Individual Experience of Anomie in the German Population // *International journal of conflict and violence*, 2008, Volume 2, Issue 2 P. 248-267
102. Sprong, S, Jetten, J, Wang, Z, Peters, K, Mols, F, Verkuyten, M, Bastian, B, Ariyanto, A, Autin, F, Ayub, N «Our Country Needs a Strong Leader Right Now»: Economic Inequality Enhances the Wish for a Strong Leader // *Psychological science*, Volume 30, Issue 11, - P. 1625-1637
103. Stucky, TD Local politics and violent crime in US cities // *Criminology*, 2003, Volume 41, Issue 4, - P. 1101-1135
104. Vilalta, C How Did Things Get So Bad So Quickly? An Assessment of the Initial Conditions of the War Against Organized Crime in Mexico // *European journal on criminal policy and research*, 2014, Volume 20, Issue 1. - P. 137-161
105. Zhao, RH, Cao, LQ Social Change and Anomie: A Cross-National Study // *Social forces*, 2010, Volume 88, Issue 3, - P. 1209-1229