



УДК 324.5

ИМПЕРАТИВНЫЕ И ИНИЦИАТИВНЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

О.Ю. ШЕМЕТОВА*Белгородский
государственный
национальный
исследовательский
университет**e-mail: ved2_lav@bsu.edu.ru*

В статье представлена авторская позиция на проблему разделения императивной и инициативной формы взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры в Российской Федерации.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, прокуратура, право, управление, законодательные акты

В рамках данной статьи исследовательское внимание сосредоточено на формах взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры. При этом уточним, что по Большому Энциклопедическому словарю «форма» (лат. forma) – внешнее выражение какого-либо содержания². В Толковом словаре живого великорусского языка В. Даля одному из определений «формы» соответствует «установленный порядок». Полагаем, взятые в совокупности приведенные толкования приемлемы для обозначения императивной и инициативной форм взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры, отражающих различные правовые подходы к регламентации и последующей деятельности заявленных органов.

С учетом толкования инициативы (франц. initiative – от лат. initium – начало) как почина, первого шага в каком-либо деле; внутреннего побуждения к новым формам деятельности³. Инициативной форма взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры преимущественно выражена в заключаемых ими соглашениях и договорах и основана на них. Напротив, «императив» согласно Философскому энциклопедическому словарю трактуется как требование, приказ, закон⁴. Следовательно, под императивным взаимодействием органов местного самоуправления и прокуратуры нами будет пониматься их взаимодействие основанное на нормах законов и подзаконных правовых актов, содержащих обязывающие элементы, или производна от них.

Обеспечение соответствия нормативных правовых актов органов местного самоуправления федеральному и региональному законодательству – одна из ключевых проблем, присущих становлению местного самоуправления в нашей стране. Прокурорский надзор выступает одним средств системы контроля за законностью муниципальных правовых актов.

Органы местного самоуправления обладают достаточно широким кругом полномочий в основных сферах жизни. В то же время низкий уровень юридической техники, незнание норм федерального и регионального законодательства приводит к принятию муниципальных правовых актов, нарушающих права и свободы неопределенного круга лиц. Поэтому, несмотря на систему мер, осуществляемых в рамках государственного кон-

¹ Работа выполнена в рамках государственного задания; регистрационный номер 6.2962.2011.

² <http://slovarus.ru/index.php?ID=68723&pg=25&w=%D4%CE%Do%CC%Co&s=%D4&a=>

³ <http://tolsklovar.ru/i2590.html>

⁴

http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/2339/%Do%98%Do%9C%Do%9F%Do%95%Do%Ao%Do%90%Do%A2%Do%98%Do%92



троля и прокурорского надзора, проблемы противоречия муниципальных правовых актов действующему законодательству не утратили своей актуальности⁵.

Так, городскими и районными прокурорами в Белгородской области в течение 2012 г. принимались акты реагирования в отношении 1295 незаконных нормативно-правовых актов (далее – НПА) (2011 г. – 1091). Протесты принесены на 1183 незаконных НПА (2011 г. – 1006), представления внесены в отношении 63 незаконных НПА (2011 г. – 64), в целях приведения в соответствие с федеральным законодательством в отношении 49 НПА направлены заявления в суд (2011 г. – 21).

Приведено в соответствие с федеральным законодательством 1060 НПА (2011 г. – 874), находятся в стадии рассмотрения акты прокурорского реагирования на 235 НПА (2011 г. – 217), из них на НПА, принятые в отчетном периоде – 33 (2011 г. – 4)⁶.

Таким образом, практика прокурорского надзора свидетельствует, что нормотворческий процесс муниципальных органов нередко сопровождается нарушениями применяемых законов, которые зачастую выражаются в превышении полномочий. Кроме того, случаи нарушения федерального законодательства допускаются и представительными органами местного самоуправления. Принимая незаконные акты, муниципальные органы также нарушают права и свободы многих граждан, проживающих или находящихся на территориях соответствующих образований, права и законные интересы юридических лиц.

Исходя из того что, была проведена реформа местного самоуправления, вследствие чего число муниципальных единиц увеличилось в несколько раз, а их полномочия и функции были значительно расширены, роль государственного контроля в этой сфере существенно возросла. Органом власти, имеющим соответствующие структурные подразделения, наделенным полномочиями по осуществлению контроля и является прокуратура. Именно поэтому в обозримом будущем у прокуратуры должны оставаться полномочия по надзору за соблюдением законности при осуществлении нормотворческой деятельности, в том числе на уровне муниципальных образований. Это позволит сохранить эффективность исполнения государственных функций⁷.

Практическая значимость положения ст. 1 Закона о прокуратуре закрепляющей основные направления деятельности органов прокуратуры⁸, обосновывает эффективность и целесообразность этих положений. Так, например, такая сфера, как осуществление надзора за тем, чтобы акты муниципальных органов власти соответствовали законодательству Российской Федерации. Вследствие исполнения прокуратурой своих надзорных функций ликвидируются ошибки и недоработки в правоприменительной деятельности, каждый год подвергается отмене значительное число правовых актов, не соответствующих законодательству, жалобы и заявления граждан тщательно рассматриваются и разрешаются, тем самым восстанавливаются права значительного числа заявителей⁹.

Организация прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления включает в себя прежде всего предотвращение принятия незаконных правовых актов и устранение противоречащих закону норм в действующих правовых актах, что предполагает их своевременное изучение, а также принятие мер реагирования на выявляемые несоответствия закону¹⁰.

⁵ Слюсаренко Т.В. Прокурорский надзор за соответствием законам издаваемых органами местного самоуправления правовых актов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2.

⁶ Обзор практики надзора за соблюдением законодательства о противодействии коррупции в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления от 27 мая 2013 г.

⁷ Слюсаренко Т.В. Прокурорский надзор за соответствием законам издаваемых органами местного самоуправления правовых актов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2.

⁸ Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 23.07.2013 г.) // Российская газета. – 1992, 18 февраля; 2013, 26 июля.

⁹ См.: Постатейный комментарий к Конституции РФ / Под ред. Л.А. Окунькова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: БЕК, 1994.

¹⁰ Хышиктуев О.В., Хобраков Д.Ц. Прокурорский надзор как институт системы контроля за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Российская юстиция. – 2012. – № 1. – С. 8-10.



Статьей 7 Закона о прокуратуре установлено, что прокурор района (города), его заместители либо по их поручению другие прокурорские работники вправе присутствовать на заседаниях представительных и исполнительных органов муниципальных образований и их комиссий, структурных подразделений. При обсуждении проектов прокурор обязан высказать свои замечания и мнение о законности принимаемого акта. Если усматриваются какие-либо противоречия действующему законодательству, иные недостатки проекта акта, на это следует обратить внимание представительного органа, главы муниципального образования, назвать конкретный закон, который может быть нарушен, напомнить о вредных последствиях, которые могут наступить, и объяснить, что в случае принятия акта в таком виде на него будет принесен протест либо направлено в суд заявление о признании его недействительным. Но такая процедура затягивает принятие акта, в то время как предварительная проверка помогла бы избежать возможных ошибок.

Приказом Генерального прокурора 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» на прокуроров возложена обязанность своевременно осуществлять запрос и изучение проектов правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления, составлять заключения по ним содержащие полный правовой анализ. Прокуроры должны принимать участие при осуществлении деятельности комитетами, комиссиями и рабочими группами исполнительных и представительных публичных органов власти; должны своевременно оповещать руководителей данных органов о необходимости устранить выявленные в проектах нормативных правовых актов расхождения с законодательством федераций и субъектов, направлять соответствующие замечания и предложения.

Уточним, что обязанность органов местного самоуправления представлять в органы прокуратуры проекты муниципальных правовых актов законодательно не определена. В этой связи в органах прокуратуры сложилась различная практика истребования для изучения проектов нормативных правовых актов:

- прокуроры инициируют принятие органами местного самоуправления правовых актов, устанавливающих процедуру представления в органы прокуратуры проектов нормативных правовых актов;
- в органы местного самоуправления направляются требования и запросы о представлении проектов правовых актов;
- проекты нормативных правовых актов изучаются при участии прокуроров в работе органов местного самоуправления и др.

В последние годы во многих регионах России получила распространение практика включения органов прокуратуры в число обязательных адресатов, которым предварительно направляются правовые акты представительных и исполнительных органов муниципальных образований. Это позволяет прокурорам своевременно знакомиться с принимаемыми актами и реагировать на те из них, которые не соответствуют законам. По мнению Т.В. Слюсаренко, это полезное начинание должно быть подкреплено законодательно. Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит подобной нормы.

Возможно, например, в вышеуказанный Федеральный закон внести изменения, дополнив ч. 3 ст. 43 п. 2 об обязательности направления в органы прокуратуры проектов правовых актов органов муниципальных образований, в особенности тех, которые рассчитаны на длительное применение и распространяющих свое действие на всех или многих граждан, проживающих в границах соответствующей административно-территориальной единицы, в целях их правовой оценки. Это позволит избежать дополнительных затрат, как временных, так и бюджетных¹¹.

Еще раз подчеркнем, что сейчас органы местного самоуправления могут и не учитывать мнение прокурора при принятии акта, а его заключение носит для них рекомендательный характер (законодательством не предусмотрена ответственность за невыполнение требований прокурора, внесенных до принятия правового акта). Тем не менее, если

¹¹ Слюсаренко Т.В. Прокурорский надзор за соответствием законам издаваемых органами местного самоуправления правовых актов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2.



решение принимается вопреки мнению прокурора, у последнего, в случае нарушения закона, есть возможность повлиять на его устранение уже путем внесения представления.

В заседаниях представительных органов местного самоуправления и на коллегиях местных администраций нередко непосредственно участвуют прокуроры либо их заместители. Практика показывает, что в тех муниципальных образованиях, где прокуроры активно используют свое право выступать на заседаниях представительных органов муниципальных образований, местных администраций, количество принятых незаконных правовых актов резко снижается. Одна из проблем, не позволяющая в полной мере влиять на законность решений органов местного самоуправления на стадии их принятия, – отдаленность и труднодоступность некоторых поселений. Это не позволяет прокурорам не только присутствовать на заседаниях, но и изучать проекты правовых актов.

Отметим, что наличие в проекте нормативного правового акта положений, не соответствующих закону, не является нарушением закона. По этой причине прокурор не уполномочен вносить представления об устранении нарушений закона и приносить протесты на проекты нормативных правовых актов. Прокурор вправе реагировать на наличие в проектах правовых актов норм, противоречащих закону, лишь путем направления руководителям органов местного самоуправления замечаний и предложений об устранении выявленных несоответствий, а в случае их игнорирования представительными органами власти путем направления информации главе муниципального образования, возглавляющему местную администрацию, для использования им права отклонить правовой акт. Замечания, предложения и информации прокурора не носят обязательный характер, их неисполнение не влечет для органов и должностных лиц каких-либо правовых последствий.

Обратим внимание, что ст. 25.1 Закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор уполномочен в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях направлять в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. Очевидно, что объявление предостережения председателю представительного органа муниципального образования по факту выявления несоответствий в проекте правового акта представительного органа противоречит закону. Вместе с тем выявление в проекте правового акта должностного лица, например в проекте постановления главы муниципального образования, положений, не соответствующих закону, может свидетельствовать о готовящемся нарушении закона. Однако, Приказом Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. № 155, подробно регламентирующим вопросы надзора за законностью нормативных правовых актов, не предусмотрена возможность объявления предостережений должностным лицам в связи с выявлением в проектах нормативных правовых актов положений, не соответствующих закону. Следовательно, ведомственным Приказом установлен запрет на объявление в подобных случаях предостережений о недопустимости нарушения закона.

Таким образом, полномочия прокурора на стадии изучения проектов нормативных правовых актов недостаточны для исключения возможности принятия незаконных правовых актов¹².

Пунктом 2.3 Приказа Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. № 155¹³ установлено, что прокурорам необходимо 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.

¹² Хыпшикуев О.В., Хобраков Д.Ц. Прокурорский надзор как институт системы контроля за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Российская юстиция. – 2012. – № 1. – С. 8-10.

¹³ Приказ Генпрокуратуры 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» (ред. от 29.10.2012 г.) // В данном виде документ опубликован не был; Законность. – 2012. – № 12.



Федеральным законодательством и приказами Генерального прокурора Российской Федерации достаточно четко определен механизм прокурорского реагирования на незаконные правовые акты. Так, у прокуроров есть право принесения протестов на те правовые акты, которые противоречат федеральному законодательству; обращения в суд с заявлениями о признании противоречащего федеральному законодательству муниципального нормативного правового акта недействующим полностью или в части; внесения представлений об устранении нарушений закона.

Протест должен быть рассмотрен в обязательном порядке не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления. Если принесен протест на решение представительного органа местного самоуправления, то таковой рассматривается на ближайшем заседании. При наличии исключительных обстоятельств, обуславливающих немедленное устранение нарушений закона, прокурор может определить сокращенный срок рассмотрения протеста. Результаты рассмотрения протеста немедленно сообщаются прокурору в письменной форме.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Отдельное упоминание заслуживает практика реагирования на возникшие несоответствия положений правовых актов органов местного самоуправления требованиям закона в случае изменения последнего. По мнению О.В. Хышиктеуева и Д.Ц. Хобракова, эти несоответствия можно ликвидировать двумя путями: во-первых, при возникновении прямого противоречия норм закона и муниципального правового акта – путем принесения протеста, во-вторых, при возникновении правовых пробелов, необходимости внесения изменений, дополнений в правовые акты и при отсутствии прямого противоречия с законом – путем внесения представления об устранении нарушений закона либо предложения об изменении или о дополнении нормативного правового акта¹⁴.

Гражданский и Арбитражный процессуальные кодексы Российской Федерации позволяют прокурору обращаться в суд с заявлениями о признании муниципального нормативного правового акта недействующим без предварительного принесения протеста на правовой акт¹⁵. Следовательно, теоретически данные меры прокурорского реагирования могут быть применены одновременно. Вместе с тем Приказом Генерального прокурора от 2 октября 2007 г. № 155 установлено, что обращение в суд возможно лишь в случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом, то есть после принесения прокурором протеста на правовой акт. Данное требование ведомственного Приказа, ограничив полномочия прокурора, позволило избежать применения излишних мер реагирования, сформировать единую практику реагирования на незаконные правовые акты.

Приведение в соответствие с законом нормативного правового акта, признанного судом противоречащим закону, требует наличия механизма исполнения судебных решений, в том числе установления ответственности органов и должностных лиц. Статьями 73 и 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶ предусмотрена ответствен-

¹⁴ Хышиктеуев О.В., Хобраков Д.Ц. Прокурорский надзор как институт системы контроля за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Российская юстиция. – 2012. – № 1. – С. 8-10.

¹⁵ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) // Российская газета. – 2002, 27 июля; 2013, 10 июля; Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) // Российская газета. – 2002, 20 ноября; 2013, 10 июля.

¹⁶ Федеральный закон РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Документ утратил силу с 1 января 2009 г. в связи с принятием Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ) // Российская газета. – 1995, 1 сентября.



ность представительного органа муниципального образования и должностных лиц за непринятие мер по приведению в соответствие с федеральным законодательством изданного ими нормативного правового акта, признанного судом противоречащим федеральному законодательству: полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены, а глава муниципального образования или глава местной администрации могут быть отрешены от должности.

Решение о роспуске представительного органа муниципального образования принимается законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а решение об отстранении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации – высшим должностным лицом субъекта Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации).

Генеральным прокурором Российской Федерации в Приказе от 2 октября 2007 г. № 155 указано, что для прокуроров является обязательным в случаях, когда органом (должностным лицом) муниципального образования в установленные сроки не приняты меры к приведению в соответствие с федеральным законодательством изданного (принятого) им нормативного правового акта, признанного судом противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральным законом либо 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. ст. 73 и 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Во всех указанных случаях предварительно должно быть внесено представление руководителю органа по факту неисполнения вступившего в законную силу судебного постановления.

Представленное исследование действующего законодательства целесообразно подкрепить статистическими практическими материалами.

Итак, надзорная практика прокуроров Белгородской области свидетельствует о многочисленности и распространенности нарушений закона в деятельности органов местного самоуправления практически в каждой из сфер социально-экономической жизни общества – при управлении муниципальной собственностью, формировании и исполнении местных бюджетов, оказания услуг в сфере жилищно-коммунального комплекса и иных областях.

Как нами уже было указано, общее количество нарушений, выявляемых органами прокуратуры в деятельности органов местного самоуправления, продолжает увеличиваться.

Необходимо отметить, что несмотря на фактическое устранение нарушений, отраженных в представлениях прокурора, виновные должностные лица администрации г. Белгорода по результатам рассмотрения представлений прокуратуры города чаще привлекаются к материальной ответственности (снижение размера премии либо лишение премии в полном объеме), что не учитывается прокуратурой города при составлении отчета о привлечении к дисциплинарной ответственности, поскольку в соответствии со ст. 192 Трудового кодекса РФ таковой являются замечание, выговор либо увольнение по соответствующим основаниям.

Проблематичным является привлечение должностных лиц органа местного самоуправления к дисциплинарной ответственности по истечении 6-месячного срока со дня совершения проступка, поскольку прокуратурой города Белгорода в большинстве случаев правонарушения выявляются уже после истечения данного срока (при проведении проверок по жалобам организаций, граждан, сообщений из средств массовой информации, а также после увольнения виновных должностных лиц с муниципальной службы).

Что касается представлений, внесенных в адрес главы администрации г. Белгорода, таковые рассматриваются и требования прокурора удовлетворяются, вместе с тем, чаще лица, допустившие нарушения, лишь строго предупреждаются о недопущении подобного рода нарушений впредь.

Таким образом, в ходе проведенного анализа представлений, внесенных в органы местного самоуправления, можно сделать вывод о том, что все они выносятся обоснованно в адрес уполномоченного органа и должностных лиц, способных устранить названные



в акте прокурорского реагирования нарушения. В каждом случае ставится вопрос о привлечении виновных должностных лиц к ответственности.

Особое внимание в рамках данного участка работы требует аспект взаимодействия муниципальных органов закрытого административно-территориального образования (далее – ЗАТО) и прокуратуры.

История муниципальных органов отечественных ЗАТО берет свое начало с 1992 г., когда на основании Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» бывшие закрытые города и поселки военно-стратегического, атомного, оборонно-промышленного и научно-исследовательского характера стали преобразовываться в ЗАТО¹⁷. Это было обусловлено стремлением государства, не нарушая особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны на объектах ЗАТО, более полно использовать его потенциал и инфраструктуру для социально-экономического и культурного развития территорий, делегировать местным органам власти полномочия по реализации существенного объема государственных программ и задач, усилить роль муниципальных органов в решении вопросов социального, бытового и культурного обеспечения населения ЗАТО, снять с командования градообразующих воинских частей (руководителей соответствующих предприятий и объектов) несвойственные им функции гражданского управления, создать условия для реализации общих социальных гарантий и компенсаций военнослужащим и гражданам, проживающим или проходящим военную службу (работающим) в ЗАТО, а также вовлечь территории ЗАТО в сферу малого и среднего бизнеса¹⁸.

В повседневной деятельности муниципальных органов ЗАТО их правовой статус может частично изменяться, а полномочия органов увеличиваться либо уменьшаться. В первую очередь этот процесс связан с вопросами правомерности положений уставов и других муниципальных нормативно-правовых актов.

Связь правового статуса органов самоуправления ЗАТО с надзорной работой прокуратуры выражена, в частности, в деятельности специальных органов прокуратуры – прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах, например Третьей прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах Московской области¹⁹. В некоторых ЗАТО, в частности в ЗАТО Озерный Тверской области, после реорганизации отдельных органов специальной прокуратуры надзор за деятельностью органов самоуправления передан территориальным органам прокуратуры, в данном случае – прокуратуре Бологовского района Тверской области²⁰.

Полномочия прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов на особо режимных объектах и в ЗАТО, определены помимо Закона о прокуратуре соответствующим Приказом Генерального прокурора РФ от 30 марта 2001 г. № 17 «О полномочиях прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях»²¹.

Кроме того, надзор за исполнением законов на предприятиях и объектах оборонно-промышленного комплекса, расположенных на территории ЗАТО, осуществляется в соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ от 26 июля 2001 г. № 47 «Об организации надзора за исполнением законов в оборонно-промышленном комплексе», кото-

¹⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1915.

¹⁸ Петряев П.Н. Правовой статус органов местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) в Российской Федерации и влияние на него прокурорского надзора // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 67-71.

¹⁹ Власиха (информационный вестник командования гарнизона). – 2009. – № 11(113). – С. 4.

²⁰ Тверская область. Энциклопедический справочник. – Тверь: Тверское областное книжно-журнальное издательство, 2004. – С. 202-203.

²¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 30 марта 2001 г. № 17 «О полномочиях прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 1. – Тула: Издательский дом «Автограф», 2004. – С. 99-100.

рым были уточнены положения Приказов Генерального прокурора РФ от 9 апреля 1996 г. № 24 и от 22 января 2001 г. № 3²².

Компетенция прокуроров территориальных, военных и специализированных прокуратур разграничена соответствующим Приказом Генерального прокурора РФ от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»²³.

Перечисленные выше различные органы прокуратуры могут оказывать влияние имеющимися средствами надзора на правовой статус органов местного самоуправления ЗАТО в тех случаях, когда в поле их надзорной работы попадают те или иные нарушения действующего законодательства, допущенные органами местной власти в ходе нормотворческой деятельности.

Так, устав ЗАТО, являясь основополагающим муниципальным нормативно-правовым актом, отражающим правовой статус органов самоуправления, зачастую содержит положения, не соответствующие действующему законодательству. Зачастую муниципальными органами изначально допускаются ошибки при принятии устава, влияющие на правовой статус этих органов, которые, к сожалению, нередко оставались незамеченными при их рассмотрении в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации. Применяемые в таких случаях меры прокурорского реагирования направлены на восстановление неправомерно измененного правового статуса местных органов власти.

Изучение современной практики прокурорского надзора в ЗАТО показало, что значительный опыт работы в этом направлении накоплен во многих прокуратурах, в частности в прокуратуре Ужурского района Красноярского края, осуществляющей надзор за деятельностью органов местного самоуправления ЗАТО пос. Солнечный Красноярского края. Работники прокуратуры Ужурского района путем проведения целенаправленных надзорных мероприятий своевременно выявили и добились устранения ряда нарушений законодательства, изменивших правовой статус муниципальных органов ЗАТО и их должностных лиц²⁴.

По поводу решения проблем взаимодействия органов местного самоуправления ЗАТО и прокуратуры также необходимо отметить заблаговременное представление в соответствующие прокуратуры проектов муниципальных правовых актов, а также систематическая проверка прокурорами соответствия устава ЗАТО изменениям в законодательстве, связанным с вопросами правового статуса муниципальных органов ЗАТО.

Правовым «выходом» из сложившейся ситуации с законодательным пробелом в регулировании предоставления органами местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов в органы прокуратуры является опыт городского округа «Город Белгород» заключенный в Положении о порядке взаимодействия администрации и прокуратуры города Белгорода в части подготовки проектов нормативных правовых актов администрации города Белгорода от 25 октября 2011 г. (далее – Положение)²⁵.

Отметим, что указанное положение лаконично по объему и состоит из двух разделов: Общие положения и Порядок направления проектов нормативных правовых актов.

Порядок направления проектов нормативных правовых актов включает следующие установления:

1. Подготовка проектов нормативных правовых актов администрации города осуществляется в соответствии с Положением о порядке подготовки нормативных правовых и распорядительных актов администрации города, утвержденным Постановлением администрации города Белгорода от 11 ноября 2002 г. № 1538 «О порядке подготовки нормативных правовых и распорядительных актов администрации города».

²² Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 1. Тула: Издательский дом «Автограф», 2004. – С. 91-98.

²³ В данном виде документ опубликован не был; www.garant.ru

²⁴ Петряев П.Н. Правовой статус органов местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) в Российской Федерации и влияние на него прокурорского надзора // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 67-71.

²⁵ Документ опубликован не был; www.garant.ru



2. Разработанный проект нормативного правового акта передается в сектор по работе с нормативными документами отдела служебного документооборота управления делами для проведения проверки на наличие стилистических и грамматических ошибок, корректировки, правильности оформления и регистрации проекта акта.

Сектором по работе с нормативными документами отдела служебного документооборота управления делами на каждом листе проекта, производится отметка о проведенной проверке и последующая регистрация, что свидетельствует об окончании разработки нормативного правового акта, и о начале работы по его согласованию.

После регистрации, в тот же день, проект нормативного правового акта, разработчиком, передается в прокуратуру города Белгорода для проведения экспертизы, о чем делается соответствующая отметка на втором экземпляре сопроводительного письма.

3. Результатом проведения экспертизы проекта нормативного правового акта является заключение прокуратуры города Белгорода. Не позднее 4-х дней, с момента его получения, проект нормативного правового акта и заключение к нему возвращается в сектор по работе с нормативными документами отдела служебного документооборота управления делами.

4. Сектор по работе с нормативными документами отдела служебного документооборота управления делами:

- при положительном заключении прокуратуры города, передает проект нормативного правового акта для дальнейшего согласования;
- при отрицательном заключении прокуратуры города Белгорода возвращает проект на доработку разработчику.

После доработки проекта акта производится процедура его дальнейшего согласования.

5. Дальнейшее согласование проектов нормативных правовых актов администрации города осуществляется в соответствии с Положением о порядке подготовки нормативных правовых и распорядительных актов администрации города, утвержденным постановлением администрации города Белгорода от 11 ноября 2002 г. № 1538 «О порядке подготовки нормативных правовых и распорядительных актов администрации города».

Таким образом, считаем, указанные минимальные правовые установления одним из направлений совершенствования российского законодательства в части решения вопросов взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры по поводу муниципального нормотворчества. Представляется целесообразным принятие подобного рода правовых документов в муниципальных образованиях.

Далее отметим, что иным альтернативным вариантом в указанной проблемной ситуации решением может выступать соглашение между органами местного самоуправления и прокуратурой. В качестве положительного примера здесь уместно указать на наличие в Белгородской области Соглашения о взаимодействии администрации Старооскольского городского округа и Старооскольской городской прокуратуры от 1 января 2009 г.²⁶

Стороны пришли к соглашению о порядке участия представителей Старооскольской городской прокуратуры в правотворческой деятельности администрации Старооскольского городского округа. При этом Администрация:

- обеспечивает прокуратуру информацией (материалами) о плане правотворческой деятельности ежеквартально в течение текущего года;
- направляет на рассмотрение прокуратуры проекты нормативных правовых актов не позднее трёх рабочих дней со дня разработки проекта;
- участвует в совместной разработке проектов нормативных правовых актов на основе предложений, внесенных Старооскольской городской прокуратурой;
- организует заседания рабочих групп по разработке проектов нормативных правовых актов;
- информирует о дате, времени и месте рассмотрения проектов нормативных правовых актов.

Прокуратура:

²⁶ Документ опубликован не был; www.garant.ru

- подготавливает заключения на проекты нормативных правовых актов, находящихся на рассмотрении Старооскольской городской прокуратуры, и поправки к ним не позднее пяти рабочих дней, со дня поступления проекта в прокуратуру;
- предоставляет необходимую информацию главе администрации Старооскольского городского округа и его заместителям по их запросам и обращениям в связи с рассмотрением проектов нормативного правового акта;
- участвует в обсуждении проектов нормативных правовых актов администрации Старооскольского городского округа;
- участвует в заседаниях рабочих групп по разработке проектов нормативных правовых актов администрации Старооскольского городского округа;
- дает заключение по проектам правовых актов о наличии признаков коррупционности;
- направляет проекты нормативных правовых актов на рассмотрение в рабочей группе;
- вносит предложения о внесении изменений и дополнений в действующие правовые акты администрации Старооскольского городского округа.

Считаем, что данное Соглашение носит общий характер и регулирует вопросы взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры не только по вопросам нормотворчества, но также взаимного информационного обеспечения.

Также здесь уместно привести такое основание инициативного взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры как Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве прокуратуры Белгородской области с ассоциацией «Совет муниципальных образований Белгородской области» от 5 мая 2011 г. (далее – Соглашение). В нем обозначены предмет и цель, принципы и формы осуществления взаимодействия.

Итак, в качестве предмета выступает организация взаимодействия и сотрудничества Сторон по вопросам реализации норм законодательства, регламентирующих деятельность муниципальных образований.

Целью Соглашения является обеспечение законности в деятельности муниципальных образований, повышение уровня правовой подготовки муниципальных служащих, совершенствование деятельности по подготовке муниципальных правовых актов.

При осуществлении взаимодействия стороны руководствуются следующими принципами:

- строгое соблюдение законодательства;
- равноправие и взаимный учет интересов;
- приоритетность устранения несоответствий действующего законодательства на стадии проектов муниципальных нормативных правовых актов.

Основными формами взаимодействия сторон по Соглашению выступают:

- информационный обмен по основным направлениям деятельности муниципальных образований и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего деятельность муниципальных образований;
- оказание консультативной помощи по вопросам, входящим в компетенцию каждой из Сторон;
- взаимный обмен методическими материалами по вопросам совершенствования деятельности муниципальных образований;
- участие в проводимых Сторонами межведомственных совещаниях, семинарах, научно-практических конференциях, круглых столах, заседаниях и иных мероприятиях по вопросам деятельности Сторона, анализ состояния данной работы;
- привлечение Стороной специалистов другой Стороны для участия в мероприятиях, проводимых в ходе реализации Соглашения;
- размещения Сторонами, по согласованию с другой Стороной, информации о деятельности этой Стороны на официальном представительстве в сети Интернет, а также в собственных СМИ, с обязательной ссылкой на источник получения информации.

В Соглашении также отмечается, что каждая из Сторон возлагает на специально назначенного сотрудника обязанности по реализации Соглашения и координации действий Сторон;



Уточним, что взаимное представление сведений в рамках Соглашения осуществляется на безвозмездной основе с соблюдением требований действующего законодательства.

Полагаем, в совокупности указанные правовые акты заслуживают внимания и использования в качестве положительного опыта в муниципальных образованиях.

Список литературы

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) // Российская газета. – 2002, 27 июля; 2013, 10 июля.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) // Российская газета. – 2002, 20 ноября; 2013, 10 июля.
3. Федеральный закон РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Документ утратил силу с 1 января 2009 г. в связи с принятием Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ) // Российская газета. – 1995, 1 сентября.
4. Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 23.07.2013 г.) // Российская газета. – 1992, 18 февраля; 2013, 26 июля.
5. Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ред. от 22.11.2011 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1915; Российская газета. – 2011, 26 ноября.
6. Приказ Генерального прокурора РФ от 30 марта 2001 г. № 17 «О полномочиях прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 1. – Тула: Издательский дом «Автограф», 2004. – С. 99-100.
7. Приказ Генерального прокурора РФ от 26 июля 2001 г. № 47 «Об организации надзора за исполнением законов в оборонно-промышленном комплексе» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Т. 1. Тула: Издательский дом «Автограф», 2004. – С. 91-98.
8. Приказ Генпрокуратуры 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» (ред. от 29.10.2012 г.) // В данном виде документ опубликован не был; Законность. – 2012. – № 12.
9. Приказ Генерального прокурора РФ от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // В данном виде документ опубликован не был; www.garant.ru
10. Положение о порядке взаимодействия администрации и прокуратуры города Белгорода в части подготовки проектов нормативных правовых актов администрации города Белгорода от 25 октября 2011 г. // Документ опубликован не был; www.garant.ru
11. Соглашение о взаимодействии администрации Старооскольского городского округа и Старооскольской городской прокуратуры от 1 января 2009 г. // Документ опубликован не был; www.garant.ru
12. Обзор практики надзора за соблюдением законодательства о противодействии коррупции в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления от 27 мая 2013 г.
13. Петряев П.Н. Правовой статус органов местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) в Российской Федерации и влияние на него прокурорского надзора // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 1.
14. Постатейный комментарий к Конституции РФ / Под ред. Л.А. Окунькова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: БЕК, 1994.
15. Слюсаренко Т.В. Прокурорский надзор за соответствием законам издаваемых органами местного самоуправления правовых актов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2.
16. Тверская область. Энциклопедический справочник. – Тверь: Тверское областное книжно-журнальное издательство, 2004. – С. 202-203.
17. Хышиктуев О.В., Хобраков Д.Ц. Прокурорский надзор как институт системы контроля за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Российская юстиция. – 2012. – № 1.
18. http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/2339/%D0%98%D0%9C%D0%9F%D0%95%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92



-
19. <http://slovorus.ru/index.php?ID=68723&pg=25&w=%D4%CE%D0%CC%Co&s=%D4&a=>
20. <http://tolkslovar.ru/i2590.html>

MANDATORY AND PROACTIVE FORMS OF INTERACTION LOCAL AUTHORITIES AND THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

O. Shemetova

*Belgorod state national
research University*

The article presents the author's position on the separation of imperative and initiative forms of interaction between local authorities and the prosecutor's office in the Russian Federation, given their characteristics, the report presents a practical properties on the stated theme.

Keywords: local authorities, prosecutors, law-making, supervision, legal acts.