

Боев Александр Александрович

**ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА  
ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ  
И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

**Аннотация:**

*В статье рассматриваются проблемы в осуществлении прокурорского надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления в современных условиях. Автором предлагаются практические меры, регламентирующие деятельность прокуратуры по надзору за соблюдением конституционной законности в правовой деятельности органов местного самоуправления Российской Федерации.*

**Ключевые слова:**

*законодательное регулирование, прокурор, местное самоуправление, прокурорский надзор, правовые акты, несистематизированность законодательства РФ.*

Boev Aleksandr Aleksandrovich

**THE PROBLEMS OF  
PROSECUTOR'S SUPERVISION  
OVER THE LEGALITY OF  
LOCAL AUTHORITIES' ACTIVITIES  
IN RUSSIA AND WAYS OF  
THEIR RESOLUTION**

**Summary:**

*The article considers problems of implementation of the public prosecutor's supervision over legality of the local governments' activity in the modern conditions. The author suggests practical measures regulating the activity of the public prosecution on supervision of the local authorities compliance with the Constitutional laws of the Russian Federation.*

**Keywords:**

*legislative regulation, prosecutor, local government, public prosecutor's supervision, legal acts, unsystematized legislation of the Russian Federation.*

Прокуратура является мощной опорой Конституции Российской Федерации, действенным инструментом правового демократического государства. Основной смысл деятельности прокуратуры, основанной на инициативности, оперативности, доступности и бесплатности для граждан – осуществление высшего государственного надзора за точным и единообразным исполнением действующих на территории России законов [1]. Немаловажным обстоятельством является то, что данный государственный орган осуществляет не присущую судам проверочную деятельность. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является основным направлением деятельности прокуратуры, правозащитная роль которой присуща практически всем направлениям ее деятельности.

Прокурорский надзор осуществляется посредством оценки полноты и законности деятельности государственных и местных органов, с учетом прав, свобод и законных интересов граждан [2]. Данная сфера деятельности характеризуется разнообразием поднадзорных объектов. Предмет общего надзора, закрепленный в ст. 21 Закона о прокуратуре, охватывает исполнение и соблюдение законов.

Особое место в деятельности прокуратуры принадлежит прокурорскому надзору за законностью деятельности органов местного самоуправления. Основы деятельности органов местного самоуправления определены федеральными законами: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»; «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и другие. Надлежащее соблюдение и исполнение указанных законов имеет особую важность в условиях федеративных отношений, поскольку от этого зависит реализация прав граждан на местное самоуправление.

От законности деятельности органов местного самоуправления в указанных сферах во многом зависит объективная защищенность и благосостояние граждан, проживающих на территории соответствующего территориального образования.

Органы местного самоуправления самостоятельны в решении обозначенных вопросов, что гарантировано законом и обеспечено судебной защитой. Вместе с тем, весь круг вышеперечисленных вопросов регламентирован каждым муниципальным образованием по-разному, поскольку каждая территория специфична.

В ведении муниципальных образований находятся также и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Однако прокурор-

ский надзор за законностью деятельности органов местного самоуправления существенно осложняют проблемы статуса местного самоуправления. В их числе:

- несистематизированность законодательства РФ о местном самоуправлении, наличие актов, противоречащих Конституции РФ;
- неполное и непоследовательное законодательное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления;
- несоблюдение законодательства РФ о местном самоуправлении;
- бездействие органов государственной власти субъектов РФ, отсутствие нормативного регулирования вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления;
- отсутствие четкого разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов РФ) и органами местного самоуправления;
- недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований;
- несовершенство механизмов судебной защиты местного самоуправления.

Значительные сложности прокурорской деятельности связаны с чрезвычайно объемным и всесторонним характером общего надзора, который требует от уполномоченных высокой квалификации, знания огромного объема нормативного материала, надзорных методик, а также наличия практических навыков работы в различных сферах общественных отношений. От прокурора требуется не только обеспечение соблюдения и исполнения законов муниципального уровня, но и федерального, регионального уровней. Это существенно усложняет прокурорскую деятельность, определяет специфику, индивидуальность правовых основ каждого конкретного муниципального образования. К тому же орган местного самоуправления является не единственным объектом прокурорского надзора.

В настоящее время существенные трудности в осуществлении прокурорского надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления создают организационно-правовые трудности. Так, во-первых, имеет место отсутствие, а в последнее время также и упразднение межрайонных прокуратур. В такой ситуации возникает вопрос о том, кто осуществляет надзор за законностью деятельности муниципального образования в целом? Получается, что надзор в данной сфере расчленен, поскольку территориальные прокуратуры надзирают лишь в пределах своего муниципального округа или района, в предмет надзора при этом не входит цельный субъект права – орган местного самоуправления. Прокуратуры субъектов федерации не могут уделить необходимое надзорное внимание отдельным муниципальным образованиям, так как их на территории каждого субъекта существует внушительное количество.

Кроме этого органы местного самоуправления своими правовыми актами, решениями и действиями нередко нарушают нормы федеральных законов, законов субъектов федерации. От законности же деятельности органов местного самоуправления во многом зависит ход правовых реформ, степень обеспеченности и защищенности прав и свобод граждан [3].

Имеют место случаи нарушения законодательства, гарантирующего права граждан на осуществление местного самоуправления. Эти вопросы определяют основы всего объема деятельности каждого конкретного органа местного самоуправления, поскольку связаны:

- с регулированием порядка проведения муниципальных выборов и местных референдумов, уделяя особое внимание правам граждан осуществлять местное самоуправление путем прямого волеизъявления и через избираемые ими органы;
- с обеспечением права населения самостоятельно определять структуру органов власти муниципальных образований и участвовать в установлении границ их территории.

Наряду с проблемами, связанными с осуществлением специальных и обеспечивающих функций, существуют и некоторые организационные проблемы. Одна из них – это недостаточная квалификация и профессиональные качества прокуроров, несоответствие их сложившейся криминальной обстановке. Реальность сегодняшнего дня требует от прокуроров твердости и решительности, высокого уровня юридической грамотности и профессионализма.

Необходимо усиливать и поддерживать единство, централизацию, независимость органов прокуратуры, искать новые пути получения оперативной информации, совершенствовать координационную работу. Требуется постоянно работать над функционированием «плавающего» предмета общего надзора, основанного на поочередном в зависимости от приоритетности выбором объектов надзора и оптимальном сочетании внутриорганизационных принципов деятельности прокуратуры (зональный, предметный, предметно-зональный).

В ходе прокурорского надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления достаточно проблематично применение уголовной и административной ответственности. Местные представительные органы, как правило, коллегиальные, а потому не яв-

ляются субъектами данных видов ответственности. Это также усложняет исполнение требований прокуроров органами местного самоуправления.

В целом ситуация такова, что прокуроры вправе самостоятельно принимать окончательное решение лишь по узкому кругу вопросов. В большинстве же случаев они дают лишь квалификационную прокурорскую оценку в форме требования, обязательного для рассмотрения, в итоге предполагающую принятие соответствующего решения органом (должностным лицом) судебной или исполнительной власти, осуществление им соответствующих мер. Очевидна потребность расширения полномочий и компетентности прокурорского надзора.

#### **Ссылки:**

1. Гулягин А.Ю. Прокуратура как государственно-правовой институт и ее положение в системе правоохраны // Журнал рос. права. 2011. № 7.
2. Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. К вопросу о методологии и методике оценки эффективности прокурорского надзора // Вестник Акад. Ген. прокуратуры РФ. 2012. № 1.
3. Макаренко М.А. Прокурорский надзор за законностью деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц // Дальневосточный научный центр местного самоуправления. URL: <http://www.dvncms.khv.ru/node/341> (дата обращения: 10.01.2014).

#### **References:**

1. Gulyagin, AY 2011, 'The prosecutor's office as a public-law institution and its position in the system of law enforcement', *Journal grew. Right*, no. 7.
2. Kapinus, OS, Andreev, BV & Kazarina, AH 2012, 'On the methodology and methods of evaluating the effectiveness of prosecutorial supervision', *Vestnik Akad. Gene. Prosecutor's Office*, no. 1.
3. Makarenko, MA 2013, 'Prosecutorial Supervision over the legality of local government officials and', *Far East Scientific Center of local government*, retrieved 10 January 2014, <<http://www.dvncms.khv.ru/node/341>>.