

**А. С. Евдокимов\***

### **Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления**

Реализация современной конституционной модели местного самоуправления в России невозможна без соблюдения основополагающего конституционного принципа законности, пронизывающего систему публичной власти на всех ее уровнях, включая муниципальный. Законность является одной из конституционных гарантий местного самоуправления, поэтому ее обеспечение в деятельности муниципальных органов власти является важной задачей как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Нормотворческая и правоприменительная деятельность органов муниципального образования создает соответствующий правовой режим на территории муниципалитета, обеспечивает правопорядок и законность, в связи с чем большое значение приобретает соответствие деятельности органов местного самоуправления федеральному законодательству и законодательству субъекта Федерации. Муниципальные органы обладают достаточно широким кругом полномочий в основных сферах жизни. В то же время низкий уровень юридической техники, незнание норм федерального и регионального законодательства зачастую приводит к принятию органами местного самоуправления незаконных решений, нарушающих права и свободы неопределенного круга лиц. Учитывая реформу местного самоуправления и увеличение в несколько раз числа муниципальных образований, наделенных значительными властными полномочиями и функциями, значение государственного контроля на этом уровне существенно возрастает, и структурой, имеющей на муниципальном уровне подразделения по осуществлению такого контроля, является прокуратура. Так, на территории Саратовской области местное самоуправление осуществляется в 439 муниципальных образованиях, в том числе в 4 городских округах, 38 муниципальных районах, 42 городских и 355 сельских поселениях; количество муниципальных образований после принятия Федерального закона № 131-ФЗ увеличилось более чем в 10 раз.

Согласно ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов<sup>3</sup>.

Таким образом, надзор за соблюдением органами местного самоуправления и их должностными лицами законов, муниципальных правовых актов осуществляют в первую очередь органы прокуратуры.

---

\* Соискатель Саратовского юридического института МВД России, главный специалист отдела организации государственного пожарного надзора управления государственного пожарного надзора Главного управления МЧС России по Саратовской области.

<sup>1</sup> См.: Храмов Я. В. Прокурорский надзор за муниципальным нормотворчеством // Современное состояние и проблемы развития экономики и права : сборник материалов Международной научно-практической конференции. Шадринск, 2006. С. 173.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> См.: Шугрина Е. С. Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 32.

Важным признаком, раскрывающим сущность данного вида прокурорской деятельности, является обеспечение соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации<sup>1</sup>. При этом следует иметь в виду, что содержание используемого в ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Федеральный закон о прокуратуре) понятия «соблюдение Конституции РФ и исполнение законов» включает в себя как собственно исполнение законов, представляющее собой активную деятельность по осуществлению содержащихся в них предписаний, так и соблюдение законов, которое обычно понимается как следование установленным законом запретам, воздержание от действий, которые законом признаются недопустимыми<sup>3</sup>.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона о прокуратуре 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, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, их должностными лицами.

Прокуратура занимает активную позицию в сфере обеспечения единообразного применения федерального законодательства. Согласно ст. 21 Федерального закона о прокуратуре соблюдение Конституции РФ, исполнение законов органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также соответствие издаваемых ими правовых актов законам является составной частью предмета прокурорского надзора.

Вместе с тем законодательство возлагает контроль за законностью деятельности органов местного самоуправления на различные органы власти и управления, которые осуществляют свои полномочия в определенных областях, имеют четко очерченные нормативными правовыми актами поднадзорные и подконтрольные им сферы деятельности.

В Федеральном законе о прокуратуре указывается, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором (ч. 2 ст. 21).

Так где же та грань, которая позволяет разграничить полномочия органов прокуратуры и органов власти, наделенных функциями по надзору за органами местного самоуправления? Имеют ли право органы прокуратуры осуществлять надзор в случае выявления нарушений закона без поступления соответствующей информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

На взгляд автора, позиции законодательства, регулирующие прокурорско-надзорные отношения с органами, осуществляющими государственный надзор за деятельностью органов местного самоуправления, а также с самими органами местного самоуправления, несовершенны и требуют корректировки.

<sup>1</sup> См.: Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007. С. 3.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>3</sup> См.: Настольная книга прокурора / под ред. С. И. Герасимова. М., 2002. С. 207.

Предметом прокурорского надзора выступают общественные отношения, на регулирование которых направлена прокурорская деятельность, а именно общественные отношения, связанные с исполнением требований законов. При этом следует иметь в виду всю систему действующих законов. В их число входят: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции, уставы и законы субъектов РФ, а также законы, действовавшие на территории РФ до вступления в силу Конституции 1993 г. в части, не противоречащей ей. Исполнение законов может выражаться в виде правовых актов или действий, которые в большинстве случаев подтверждены документально. Стабилизация, планомерное развитие и совершенствование системы местного самоуправления возможны лишь при неукоснительном соблюдении действующего законодательства как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

Статьей 22 Федерального закона о прокуратуре определены полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов. Здесь закреплено право прокурора при осуществлении возложенных на него функций по предъявлению служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов местного самоуправления, подлежащих проверке, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. Также закреплено право требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций<sup>1</sup>.

Право беспрепятственного входа включает в себе возможность фактического попадания прокурора в нужное место и к нужному лицу. При условии предъявления служебного документа и оформления надлежащих документов прокурор имеет право на месте знакомиться с документами и материалами в целях получения информации о фактах нарушения закона. Прокурор вправе знакомиться со всеми документами, которые могут содержать информацию о нарушениях закона. В случае необходимости прокурор вправе обратиться с просьбой об изготовлении для него копий отдельных документов.

В число полномочий прокурора включено право вызова должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона<sup>2</sup>. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 марта 2006г. № 12 «О совершенствовании системы приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях в органах прокуратуры Российской Федерации» утвердил Инструкцию о едином порядке приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях в органах прокуратуры РФ. Согласно этому документу могут быть взяты объяснения у любого лица (виновного или потерпевшего), подтверждающие сведения о правонарушении или преступлении.

Прокурор в случае выявления нарушений законодательства возбуждает производство по делу об административном правонарушении<sup>3</sup>, требует привлечения

<sup>1</sup> См.: Мильшин Ю. Н., Чаннов С. Е. Муниципальное право России : учебное пособие. М., 2006.

<sup>2</sup> См.: Игнатюк Н. А., Павлушкин А. В. Муниципальное право : учебное пособие. М., 2007.

<sup>3</sup> См.: Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. С. 85.

лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предупреждает о недопустимости нарушения закона.

Статья 25.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях наделяет органы прокуратуры правом возбуждать производство по делу об административном правонарушении. Помимо четко установленной категории дел (ст. 28.4 КоАП РФ), прокурор также вправе при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена законодательством об административных правонарушениях. О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносятся постановления (порядок и сроки устанавливаются ст.ст. 28.2, 28.5 КоАП РФ). Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. При этом прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, возбужденного по его инициативе.

Также прокурор вправе участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

Таким образом, прокуратура обладает объемным кругом полномочий в области законодательства об административных правонарушениях и поэтому является универсальным инструментом при осуществлении надзора в любой области.

Прокурор (его заместитель) вправе также требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности. Содержание требований прокурора определяется характером установленного нарушения закона. В связи с появлением в прокуратуре РФ органа, обеспечивающего в пределах своих полномочий исполнение федерального законодательства об уголовном судопроизводстве — Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации<sup>1</sup>, органы прокуратуры утратили право самостоятельно возбуждать уголовные дела. Однако законом указано на право прокуратуры требовать привлечения лиц к установленной ответственности, в том числе и уголовной. Материалы проверки, в которых содержатся признаки состава преступления, направляются в Следственный комитет, который осуществляет дальнейшее уголовное преследование. Как свидетельствует практика, использование права требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности также связано с постановкой вопроса о привлечении к дисциплинарной или имущественной ответственности.

Основными формами прокурорского реагирования на допущенные нарушения законов органами местного самоуправления продолжают оставаться протест, представление, обращение с заявлением в суд<sup>2</sup>. Акты прокурорского реагирова-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

<sup>2</sup> См.: Беркович Е. Ф. Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 9. С. 37.

ния — это правовые акты (документы), являющиеся формой реагирования на выявленные нарушения законов, выносимые только прокурорами в порядке реализации их полномочий, которые обязательны для исполнения органами местного самоуправления<sup>1</sup>.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами местного самоуправления и должностными лицами опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными; вносит представление об устранении нарушений закона. По протестам и представлениям прокуроров отменяется большое количество незаконных актов органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Должностные лица органов муниципального образования обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно. Требование прокурора или его заместителя о незамедлительном выполнении производства проверок и ревизий имеет важное значение для обеспечения квалифицированного и оперативного решения вопросов о состоянии законности в подзаконных прокуратуре органах. В большинстве случаев только итоговые материалы проверок и ревизий могут позволить сделать вывод о наличии или отсутствии фактов правонарушений.

Одной из мер прокурорского реагирования является представление. Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Представление прокурора — акт прокурорского реагирования, имеющий целью устранение нарушений закона, их причин и способствующих им условий. Представление как средство прокурорского реагирования используется в случаях выявления целого ряда нарушений законодательства. Представление готовится на основе материалов прокурорской проверки. Основанием для его внесения служат установленные факты нарушения закона.

В представлении отражаются: орган, должностное лицо, которому оно вносится, источники информации об имевших место нарушениях закона, характеристика нарушений закона, анализ их причин и способствовавших им условий, требования прокурора об устранении нарушений закона и породивших их обстоятельств, указания, касающиеся порядка и сроков рассмотрения представлений<sup>3</sup>. Рекомендации прокурора по устранению нарушений закона должны иметь правовую направленность и не нести на себе печать вторжения в ту сферу деятельности, которую принято обозначать как оперативно-хозяйственную.

В нормативных правовых актах отсутствует детальное регулирование процедуры рассмотрения представления. Необходимо иметь в виду, что оно рассматривается безотлагательно. Федеральным законом о прокуратуре четко определен срок рассмотрения представления не установлен, однако указано, что в течение месяца должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, с последующим сообщением результатов принятых мер прокурору в письменной форме. Между тем на практике месячный срок, отведенный на принятие мер, нередко воспринимается как срок

<sup>1</sup> См.: Ласкина Н. В. Прокурорский надзор : учебное пособие для вузов. М., 2006. С. 28.

<sup>2</sup> См.: Миронов В. О. Обеспечение законности при реализации прав и свобод человека и гражданина // Гражданин и право. 2006. № 6. С. 19.

<sup>3</sup> См.: Трикс А. В. Справочник прокурора. СПб., 2007. С. 35.

рассмотрения представления. В случае умышленного игнорирования изложенных в представлении требований прокурор вправе возбудить производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.6 КоАП РФ.

При рассмотрении представления представительным органом местного самоуправления прокурору сообщается о дне заседания. Присутствие прокурора на заседании представительного органа позволяет: во-первых, в случае необходимости дать разъяснения по существу возникших при рассмотрении представления вопросов; во-вторых, иметь возможность более подробно аргументировать свою позицию по отношению к допущенным нарушениям. Обязательность извещения прокурора о дне заседания представительного органа обусловлена интересами обеспечения возможности личного участия прокурора в рассмотрении принесенного им протеста.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурором направляется в письменной форме должностным лицам органов местного самоуправления предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

В Указании Генеральной прокуратуры РФ от 6 июня 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона»<sup>1</sup> детализированы условия вынесения предостережения. Этот документ предписывает прокурорам субъектов РФ, городов и районов использовать предостережение о недопустимости нарушения закона как важнейшую меру предупреждения правонарушений. Применение предостережения отнесено к исключительной компетенции прокурора и его заместителей. Другие работники прокуратуры такими полномочиями не обладают.

Предостережение объявляется во всех случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях. Основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность<sup>2</sup>.

При наличии оснований для привлечения нарушителей закона к дисциплинарной, административной, материальной, уголовной ответственности предостережение о недопустимости нарушения закона, как правило, не применяется. Однако в конкретной ситуации (на основе ее правовой оценки) предостережение должностному лицу может быть объявлено одновременно с другими средствами прокурорского реагирования. В случае невыполнения требований, изложенных в предостережении, лицо, которому было объявлено данное предостережение, может быть привлечено к ответственности в установленном порядке.

Предостережение о недопустимости нарушения закона применяется только к должностным лицам. Оно не может быть адресовано гражданам и юридическим лицам. Применению предостережений должна в обязательном порядке предшествовать проверка сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными должностными лицами с истребованием от них письменных объяснений.

<sup>1</sup> URL: [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_66845.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_66845.html). (дата обращения: 20.11.2009).

<sup>2</sup> См.: Китрова Е. В., Кузьмин В. А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». 2007.



Статья 26 Федерального закона о прокуратуре определяет, что одной из основ предмета прокурорского надзора является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Законом установлено, что предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека, основанное на признании их верховенства в правовой системе Российской Федерации. Конституция РФ декларирует, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В России, как и в любом другом правовом демократическом государстве, устанавливается система государственной защиты прав и свобод граждан. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является полноправной отраслью прокурорского надзора.

Основная цель прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина — это достижение такого положения, когда эти права и свободы реально соблюдаются всеми органами и должностными лицами, когда граждане уверены, что их права и интересы надежно защищены и что они в случае нарушения этих прав и свобод могут рассчитывать на помощь соответствующих государственных органов, в том числе и органов прокуратуры<sup>1</sup>.

Прокурор рассматривает жалобы и иные обращения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод, принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод граждан, по привлечению к юридической ответственности лиц, нарушивших закон, к возмещению ими причиненного ущерба<sup>2</sup>.

Так же, как и при осуществлении общего надзора за соблюдением законов, прокурор вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов местного самоуправления, иметь доступ к документам и материалам, проверять исполнение законов; требовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов. В этой деятельности прокурор использует, по сути, те же полномочия, что и в рамках надзора за исполнением законов<sup>3</sup>.

Хорошо налаженный, действенный надзор за соблюдением прав и свобод человека может обеспечить эффективное решение задач обеспечения законности применительно ко всей содержащейся в законах системе правовых предписаний на всех уровнях их применения. При нарушении прав и свобод прокурор должен немедленно реагировать, согласно имеющимся полномочиям.

В тех случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина принимает общественно опасные, преступные формы, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

Когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о пра-

<sup>1</sup> См.: Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. Указ. соч. С.69.

<sup>2</sup> См.: Правоведение : учебник для вузов / под ред. М. И. Абдуллаева. М., 2004. С. 105.

<sup>3</sup> См.: Гуськов А. П., Шамардин А. А. Правоохранительные органы (судоустройство) : учебник. М., 2005. С. 124.

вонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение<sup>1</sup>, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

При осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокурор применяет уже знакомые меры прокурорского реагирования: протест и представление<sup>2</sup>.

Таким образом, органы прокуратуры обладают широким кругом полномочий при осуществлении надзора за исполнением законов органами местного самоуправления, необходимыми инструментами прокурорского реагирования на допущенные нарушения законов. Надзор прокуратуры за деятельностью органов местного самоуправления имеет огромное значение, и органы прокуратуры занимают одно из центральных мест в области надзора за деятельностью органов местного самоуправления.

Полномочия органов власти, осуществляющих надзор за деятельностью органов местного самоуправления, сводятся к проведению проверок в соответствии с требованиями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>3</sup>, и применению административных мер реагирования в случае выявления нарушений требований того или иного законодательства, а также установления фактов неисполнения предписаний — по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

При этом в соответствии с положениями главы 25 Кодекса РФ об административных правонарушениях органы, осуществляющие государственный надзор, не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях, а следовательно, не имеют права на обжалование постановления по делу об административном правонарушении согласно ст. 30.1 Кодекса. Этот факт существенно затрудняет процесс обжалования решения судов, вынесенных по протоколам об административных правонарушениях, составленных указанными органами и направленных для рассмотрения в суд. Для обжалования этих решений органы государственного надзора вынуждены обращаться в прокуратуру с просьбой поддержать их позицию.

Органы, осуществляющие государственный надзор, не вправе вторгаться в такую основополагающую деятельность муниципальных образований, как нормотворчество. При имеющемся количестве муниципальных образований поселенческого уровня (как уже говорилось выше, их на сегодняшний момент на территории Саратовской области 397) этими органами принято огромное количество муниципальных правовых актов в различных сферах деятельности. Как правило, множество вопросов муниципального нормотворчества остаются несовершенными:

<sup>1</sup> См.: Бессарабов В. Г. Прокуратура и органы местного самоуправления // Законность. 2001. № 5. С. 55.

<sup>2</sup> См.: Правоохранительные органы (судоустройство). С. 108.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.



соответствие данных актов законодательству, порядок опубликования, доведение их до населения и др. Только органы прокуратуры имеют право на опротестования данных актов путем принесения протестов, а также посредством обращения в суд.

У органов, осуществляющих государственный надзор, отсутствует право предъявлять и поддерживать в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших в случае нарушения их прав и свобод, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

В отличие от органов прокуратуры органы, осуществляющие государственный надзор, не имеют и такого «универсального оружия», как представление об устранении нарушений закона.

Вопросы местного значения, решаемые органами местного самоуправления, находятся «на стыке» и так или иначе касаются различных сфер жизнедеятельности. Вместе с тем у органов, осуществляющих государственный надзор, отсутствуют полномочия по проверке всего спектра вопросов местного значения, их деятельность четко регламентирована определенными рамками, органы прокуратуры, напротив, обладают полномочиями по комплексной проверке широкого круга вопросов местного значения без ограничения по предмету проверки. Многие вопросы рассматриваются на заседаниях представительных органов местного самоуправления, в которых имеют право принимать участие прокуроры.

Помимо того, статьей 40.1 Федерального закона о прокуратуре установлено, что прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию. Требование об обязательности высшего юридического образования к сотрудникам органов, осуществляющих государственный надзор, как правило, не применяется.

Как уже говорилось выше, прокуратура не должна подменять другие государственные надзорные органы. Прокуратура должна постоянно видеть ту грань, которая отделяет их деятельность от деятельности других органов, осуществляющих контроль за соблюдением законов, прав и свобод человека и гражданина, и не переходить ее.

Вместе с тем приведенное выше сравнение полномочий показывает, что прокурорский надзор имеет наиболее обширное предназначение — соблюдение Конституции РФ и всех законов, действующих на территории России, прав и свобод человека и гражданина, прокуратура обладает более широким кругом полномочий и мер прокурорского реагирования. Полномочия прокуратуры имеют универсальный характер и распространяются практически на все урегулированные законом сферы общественных отношений, что позволяет более объективно, полно и всесторонне оценить конечный результат деятельности муниципальных служащих, сделать вывод о качестве решения ими вопросов местного значения.

Помимо того, прокуратура осуществляет надзор за тем, как сами эти органы, осуществляющие надзор от имени государства, и соответствующие должностные лица выполняют возложенные на них законом обязанности по надзору за исполнением законов органами муниципальных образований.

Именно поэтому необходимо говорить о координирующей деятельности прокуратуры в области осуществления надзора за соблюдением законов. Статьей 1

Федерального закона о прокуратуре определено, что 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 координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. На взгляд автора, аналогичная норма, закрепляющая координационную функцию, не просто уместна, а необходима при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства, в том числе и органами местного самоуправления, органами, осуществляющими государственный надзор.

Более того, координирующая функция при осуществлении государственного надзора закреплена за органами прокуратуры в части, касающейся рассмотрения органами прокуратуры проектов ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), внесения предложений руководителям органов государственного контроля (надзора) о проведении совместных плановых проверок, а также формирования Генеральной прокуратурой Российской Федерации указанного плана проведения плановых проверок.

Вместе с тем органы прокуратуры ограничены в праве проведения проверок за соблюдением законов органами местного самоуправления, так как такие проверки могут проводиться только на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов.

По мнению автора, данное законодательное требование не только не обеспечивает самостоятельность органов местного самоуправления, а также органов, осуществляющих надзор за их деятельностью, но и служит причиной возникновения нарушений законодательства.

Позиция пассивного ожидания информации о нарушениях закона из различного рода источников не всегда обеспечивает реализацию принципа законности, зачастую требуется активное вмешательство органов прокуратуры в работу органов местного самоуправления, а также в деятельность органов, осуществляющих государственный надзор.

Таким образом, выборочная проверка соблюдения законности органов местного самоуправления, а также органов, осуществляющих государственный надзор, должна проводиться не только на основании поступившей в органы прокуратуры информации, но и по инициативе прокуратуры. Да, проверки прокуратуры не должны носить системного характера, а иметь точечный подход, должны быть обращены на «проблемные» участки, проверки должны проводиться как по результатам рассмотрения конкретных сообщений, так и по материалам обобщения надзорной практики, а также в случае самостоятельного выявления органами прокуратуры нарушений законодательства.

Таким образом, для усиления правозащитной роли прокуратуры в обозначенной области предлагаю следующую редакцию ч. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: «При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры осуществляют координацию деятельности органов по осуществлению государственного надзора, не подменяя их в осуществлении основных функций. Проверки исполнения законов проводятся, как правило, на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором».