

УДК 342

DOI: 10.34670/AR.2021.81.39.004

## Конституционная основа взаимодействия прокуратуры и местного самоуправления

**Надин Алексей Николаевич**

Студент,

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА),  
123242, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;  
e-mail: alex.nadin00@mail.ru

### Аннотация

В данной работе автором предпринята попытка осмысления конституционной основы взаимодействия прокуратуры и местного самоуправления (их органов). Факторами, обеспечивающими конституционное взаимодействие данных органов, являются: 1) тесное взаимодействие с населением страны 2) единые конституционные цели деятельности – обеспечение законности, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина 3) широкая область взаимосвязей указанных органов 4) многообразие способов (форм) взаимодействия 5) конституционное оформление концепции публичной власти, в рамках которой обеспечивается гармоничная деятельность органов государственной власти (федерации и субъектов Российской Федерации) и местного самоуправления. Предлагаются некоторые изменения в законодательстве, необходимые, по мнению автора, правильному пониманию значения взаимодействия органов прокуратуры и местного самоуправления.

### Для цитирования в научных исследованиях

Надин А.Н. Конституционная основа взаимодействия прокуратуры и местного самоуправления // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 4А. С. 32-37. DOI: 10.34670/AR.2021.81.39.004

### Ключевые слова

Взаимодействие, прокуратура, местное самоуправление, публичная власть, конституция, конституционная реформа.

## Введение

Достижение целей подлинно демократического, правового и социального государства во многом обусловлено системным взаимодействием органов публичной власти, посредством реализации предоставленных им законом полномочий. Системность взаимодействия механизма государства должна пронизывать все уровни публичной власти, однако муниципальный уровень представляет собой тот каркас, который определяет приоритетные направления развития политики государства, проявляющейся в выполнении органами власти определенной деятельности, направленной в целом на более полную реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также создание максимально эффективного способа обеспечения правореализационных гарантий.

## Основная часть

Муниципальная власть, являясь первичным уровнем власти в государстве, занимает наиболее приближенное положение к населению. На местном уровне конституционное право граждан на управление делами государства может быть реализовано населением соответствующего муниципального образования наиболее последовательно.

При решении муниципальных вопросов, осуществлении компетенции, органы местного самоуправления нередко взаимодействуют с государственными органами, среди которых особое место занимает прокуратура Российской Федерации. Исключительное участие в данной сфере деятельности принимают прокуратуры низового звена централизованной системы органов прокуратуры – городские и районные. Выступая, по мнению проф. О.С. Капинус, «стратегическим» звеном системы органов прокуратуры, на городские и районные прокуратуры возложены чрезвычайно сложные задачи [Капинус, 2014, 52]. Именно от оперативных действий прокуратур низового уровня и качественных результатов мероприятий прокурорского надзора зависит реальное состояние законности в России, что определяет доверие населения к данному государственно-правовому институту.

На расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ за 2019 год и задачам по укреплению законности и правопорядка на 2020 год, Генеральным прокурором РФ отмечено повышение доверия граждан к данному государственному органу и его служащим, что является безусловным фактом, свидетельствующим о росте влияния, авторитета прокуратуры РФ в механизме Российского государства [Расширенное заседание коллегии Генеральной прокуратуры РФ, посвящённое итогам работы органов прокуратуры за 2019 год, URL: <https://genproc.gov.ru/smi/events/news-1809484/>].

Необходимо обратить внимание, что прокуратура и местное самоуправление имеют общие конституционные цели деятельности – обеспечение законности в различных сферах жизнедеятельности общества (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ), а также соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 17, 18, 45, 46, 129, 133 Конституции РФ).

Сфера взаимосвязей органов прокуратуры и местного самоуправления достаточно широка – это правотворческая деятельность, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, защита интересов муниципальных образований в судах, правовая пропаганда, область закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд [Паламарчук, 2019, 5-7], участие в механизмах применения ответственности к должностным лицам и органам местного самоуправления (например, в случае, если соответствующим судом установлено, что избранный

в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, то применяются меры муниципально-правовой ответственности в виде роспуска соответствующего представительного органа муниципального образования) [Байдина, 2018, 30] и т.д.

Конституция России непосредственно не закрепляет каким именно способом осуществляется данное взаимодействие, тем не менее, безусловно оно может осуществляться как непосредственно, когда прокуроры вносят в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления акты прокурорского реагирования или, посредством присутствия прокурорских работников на заседаниях органов местного самоуправления, что предусмотрено ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Хотя не исключается и применение органами прокуратуры опосредованных форм взаимодействия, которые, на наш взгляд, нередко могут быть использованы при неэффективности непосредственных способов (форм) взаимодействия прокуратуры и местного самоуправления, например, согласно п. 2.1 Приказа Генпрокурора России от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», в тех случаях, когда замечания прокуроров на проекты нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, противоречащих федеральному законодательству, отклоняются, прокурорские работники вправе направлять данную информацию главе муниципального образования, возглавляющему местную администрацию, для использования им права отклонить муниципальные нормативные правовые акты, принятые соответствующими представительными органами власти (право вето).

В результате конституционной реформы 2020 г. некоторые изменения и дополнения были внесены в главу 8 Конституции РФ «Местное самоуправление», в частности, статья 132 дополнена частью третьей: органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Итак, данной поправкой фактически был ликвидирован пробел, который оставался в Основном Законе страны, т.е., когда формальная конституция не соответствовала её материальным положениям. Несомненно, что нормы ст. 12 Конституции РФ должным образом не фиксируют отношения, складывающиеся между органами местного самоуправления и органами государственной власти, поэтому законодатель усовершенствовал данные нормы права и, в итоге, ликвидировал пробел конституционного регулирования.

Отметим, что данный подход поддерживался в научной среде и ранее, так, проф. В.Е. Чиркин указывал, что нельзя разрывать связь между государственной властью и местным самоуправлением, учитывая, что в современных условиях невозможно исключить государственное регулирование из жизни любого территориального публичного коллектива, поэтому для эффективного общественного развития следует улучшать взаимодействие общей системы публичного управления [Чиркин, 2005, 80-85].

Как правильно подчеркивает проф. Ю.А. Тихомиров, при выборе модели взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, «главной ценностной установкой, определяющей содержание и формы такого взаимоотношения, должен быть приоритет прав и свобод человека и гражданина» [Тихомиров, 2001, 194]. Считаем, что формулировка ч. 3 ст. 132 Конституции РФ должна отражать основные целевые компоненты взаимодействия органов публичной власти (органов государственной власти, в том числе

органов прокуратуры, и органов местного самоуправления) и должна отражать положения ст. 2, 15, 18 и т.д. российской Конституции. Целесообразно изложить данную правовую норму следующим образом: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие в целях наиболее эффективного обеспечения законности, соблюдения, реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Безусловно, прокуратура представляет собой систему, прежде всего, государственных органов, однако, в ст. 129 Конституция РФ и п. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ», прокуратура определяется как единая централизованная система органов, выполняющих функцию обеспечения законности на территории государства [Ткачев, 2014, 21]. Признавая, что данный аспект не оказывает негативного воздействия на существующее взаимодействие между органами прокуратуры и местным самоуправлением, считаем необходимым устранение данного недочета с точки зрения юридической техники изложения данного определения, учитывая, что публичная власть включает в себя три уровня власти: федеральный, к которому относится прокуратура Российской Федерации в качестве федерального государственного органа, региональный и местный.

### Заключение

Таким образом, взаимодействие прокуратуры и местного самоуправления является не только организационной характеристикой работы органов прокуратуры, но и представляет собой динамично развивающееся самостоятельное направление её деятельности [Семенов, 2015, 3-4]. Конституционная реформа 2020 г., несомненно, оказала положительное влияние на системное взаимодействие органов прокуратуры и местного самоуправления, однако данная область деятельности нуждается в глубоком теоретическом изучении и осмыслении для последующей апробации результатов в практической деятельности.

### Библиография

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // «Российская газета». № 229. 25.11.1995.
3. Байдина О.Ю. Роль прокурора в механизме применения ответственности к выбранному представительному органу местного самоуправления // Законность. 2018. № 5. С. 29 - 31.
4. Генеральная прокуратура РФ: официальный сайт. Москва. Расширенное заседание коллегии, посвящённое итогам работы органов прокуратуры за 2019 год [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/events/news-1809484/> (дата обращения 10.05.2020).
5. Капинус О.С. Прокуратуры городов и районов - ключевое звено системы органов прокуратуры России. Авторский материал ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус // Прокурор. 2014. № 1. С. 52 - 59.
6. Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Законность. 2019. № 1. С. 3-10.
7. Семенов А.С. Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 28 с.
8. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юстицинформ, 2001. 355 с.
9. Ткачев И.В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом // Законность. 2014. № 9. С. 19-21.
10. Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юристъ, 2005. 175 с.

## The constitutional basis for interaction between the Prosecutor's office and local government

**Aleksei N. Nadin**

Student,  
Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
123242, 9, Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: alex.nadin00@mail.ru

### Abstract

In this article, the author attempts to comprehend the constitutional basis of interaction between the Prosecutor's office and local government (their authorities). The factors ensuring the constitutional interaction of these authorities are: 1) close interaction with the population of the country 2) common constitutional goals of activity - ensuring the rule of law, observance and protection of human and civil rights and freedoms 3) a wide range of interrelationships of these authorities 4) diversity in the way (forms) of interaction 5) constitutional design of the concept of public authority, in within the framework of which the harmonious activity of state authorities (federation and subjects of the Russian Federation) and local self-government is ensured. Some changes in the legislation are proposed, which, in the author's opinion, are necessary for a correct understanding of the importance of interaction between the Prosecutor's office and local self-government.

### For citation

Nadin A.N. (2021) Konstitutsionnaya osnova vzaimodeistviya prokuratury i mestnogo samoupravleniya [The constitutional basis for interaction between the Prosecutor's office and local government]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (4A), pp. 32-37. DOI: 10.34670/AR.2021.81.39.004

### Keywords

Interaction, the Prosecutor's office, local government, public power, the constitution, the constitutional reform.

### References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodny`m golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrenny`mi v xode obshherossijskogo golosovaniya 01.07.2020) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020)]. Available at: Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>. [Accessed 15/05/21].
2. Federal'ny`j zakon ot 17.01.1992 N 2202-1 (red. ot 30.12.2020) «O prokurature Rossijskoj Federacii» [Federal Law of 17.01.1992 N 2202-1 (as amended on 30.12.2020) «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation»] // «Rossiyskaya Gazeta». No. 229. 25.11.1995.
3. Bajdina O.Yu. (2018) Rol` prokurora v mexanizme primeneniya otvetstvennosti k vy`brannomu predstavitel`nomu organu mestnogo samoupravleniya [The role of the prosecutor in the mechanism of applying responsibility to the elected representative body of local self-government]. In: *Zakonnost`* [Legality]. No. 5. pp. 29 - 31.
4. General'naya prokuratura RF: oficial'ny`j sajt. Moskva. Rasshirennoe zasedanie kollegii, posvyashhyonnoe itogam raboty` organov prokuratury` za 2019 god [General Prosecutor's Office of the Russian Federation: official website. Moscow. Expanded meeting of the board, dedicated to the results of the work of the prosecutor's office for 2019]. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/events/news-1809484/> [Accessed 12/05/21].

5. Kapinus O.S. (2014) Prokuratury` gorodov i rajonov - klyuchevoe zveno sistemy` organov prokuratury` Rossii. Avtorskij material rektora Akademii General`noj prokuratury` Rossijskoj Federacii O.S. Kapinus [Prosecutor's offices of cities and districts are a key link in the system of bodies of the prosecutor's office in Russia. Author's material by the rector of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation O.S. Kapinus]. In: Prokuror [Prosecutor]. No. 1. pp. 52 - 59.
6. Palamarchuk A.V. (2019) Zadachi prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov v sfere zakupok dlya gosudarstvenny`x i municipal`ny`x nuzhd [Tasks of the prosecutor's supervision over the implementation of laws in the field of procurement for state and municipal needs]. In: Zakonnost` [Legality]. No. 1. pp. 3-10.
7. Semenov A.S. (2015) Vzaimodejstvie prokuratury` s organami gosudarstvennoj vlasti i organami mestnogo samoupravleniya v sfere obespecheniya zakonnosti: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. [Interaction of the prosecutor's office with public authorities and local authorities in the field of ensuring the rule of law: author. dis. ... Cand. jurid. Sciences]. Moscow. 28 p.
8. Tikhomirov Yu.A. (2001) Teoriya kompetencii [Competence theory]. Moscow: Yustitsinform. 355 p.
9. Tkachev I.V. (2014) Prokuratura kak gosudarstvenny`j organ s osoby`m statusom [The prosecutor's office as a state body with a special status]. In: Zakonnost` [Legality]. No. 9. pp. 19-21.
10. Chirkin V.E. (2005) Publichnaya vlast` [Public authority]. Moscow: Jurist. 175 p.