

Научная статья  
УДК 352  
DOI 10.18101/2658-4409-2022-1-40-44

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА**

© **Хобраков Дмитрий Цыбикович**

заместитель прокурора Республики Бурятия,  
Прокуратура Республики Бурятия  
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Борсоева, 23а  
khobakov80@mail.ru

**Аннотация.** Статья посвящена взаимодействию органов публичной власти в целях обеспечения законности муниципального правотворчества. Выделены органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие в совокупности единую функцию публичной власти — контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов. Затронуты вопросы компетенции органов власти. Рассмотрены подходы к пониманию понятия «взаимодействие». Изучены субординационный и партнерский виды взаимодействия субъектов публично-властного контроля за законностью нормативных правовых актов муниципального уровня. Рассмотрены формы названных видов взаимодействия. Автором приведены примеры сотрудничества органов публичной власти по обеспечению законности нормативных правовых актов конкретных муниципальных образований Республики Бурятия.

**Ключевые слова:** законность муниципальных нормативных правовых актов, взаимодействие органов публичной власти, формы взаимодействия.

### **Для цитирования**

*Хобраков Д. Ц.* Взаимодействие органов публичной власти в целях обеспечения законности муниципального правотворчества // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2022. Вып. 1. С. 40–44.

Законность муниципального правотворчества обеспечивается органами публичной власти всех уровней. Прежде всего, соответствие принимаемых (издаваемых) муниципальных нормативных правовых актов предъявляемым к ним требованиям проверяется правотворческими субъектами — органами и должностными лицами местного самоуправления.

Минюст России регистрирует уставы муниципальных образований и совместно с региональными властями ведет регистры муниципальных нормативных правовых актов. Органы прокуратуры проводят юридическую экспертизу всех актов муниципального правотворчества и их проектов. Суды общей юрисдикции оценивают законность нормативных правовых актов муниципального уровня в порядке абстрактного и конкретного нормоконтроля. Конкретный нормоконтроль реализуют также арбитражные суды и мировые судьи.

Упомянутые субъекты нормоконтроля осуществляют деятельность в пределах своей компетенции, которая согласно теории компетенции, разработанной

Ю. А. Тихомировым, представляет собой возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел. В соответствии с упомянутой теорией к собственно компетенционным элементам относятся нормативно установленные цели, предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, а также властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий [1, с. 81].

В рамках своего предмета ведения субъекты нормоконтроля, реализуя властные полномочия в нормативно установленных целях, обладают самостоятельностью. При этом они в совокупности осуществляют единую функцию публичной власти — контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов, что в итоге создает условия для взаимодействия ведомств друг с другом.

В научной литературе термин «взаимодействие» рассматривается как связь и как процесс [2, с. 55–56]. Таким образом, существуют два подхода к пониманию взаимодействия. В институциональном аспекте взаимодействие субъектов контроля означает их взаимосвязь как структурно обособленных единиц, а в процессуальном — процесс, направленный на установление связей между ними.

Взаимодействие между субъектами нормоконтроля не всегда бывает согласованным. По этой причине оно может порождать конфликты, споры по вопросам осуществления властных полномочий. Их разрешение предусмотрено путем реализации согласительных процедур либо в судебном порядке.

Взаимодействие субъектов публично-властного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов может быть как субординационным, так и партнерским.

Субординационное взаимодействие основано на подконтрольности одних участников другим. Например, контрольные процедуры в отношении субъектов муниципального нормоконтроля реализуют органы, осуществляющие ведение региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов.

Такое взаимодействие реализуется в строгих процессуальных формах:

- 1) проведение проверочных мероприятий;
- 2) принятие мер реагирования в целях устранения вскрытых дефектов;
- 3) инициирование или применение мер юридической ответственности.

Партнерское взаимодействие предполагает добровольность участия субъектов и их равноправие. Такое сотрудничество позволяет объединить ресурсы нормоконтрольных ведомств. Основным методом взаимодействия в этом случае служит достижение компромисса. Предпосылкой для подобного сотрудничества является наличие областей совместного приложения усилий субъектов контроля.

В этой связи можно говорить о партнерском взаимодействии как сотрудничестве на основе принципов добровольности участия, самостоятельности и равенства участников при внесении предложений, обсуждении вопросов и принятии решений, осуществляемом для совместного решения задач, связанных с обеспечением законности муниципального правотворчества, путем разработки и реализации согласованных мер.

Партнерское взаимодействие осуществляется в следующих основных формах:

- 1) взаимное информирование по вопросам обеспечения законности муниципального правотворчества, в том числе о наличии юридических коллизий и иных

правотворческих дефектов, необходимости корректировки муниципальной нормативной правовой базы;

2) издание совместных организационно-распорядительных документов (приказов, указаний, распоряжений);

3) подготовка совместных информационно-аналитических материалов (информационных писем, обзоров правоприменительной практики, методических рекомендаций);

4) проведение совместных семинаров, круглых столов, иных совещаний;

5) планирование и осуществление совместных проверочных мероприятий;

6) оказание методической помощи муниципалитетам, в том числе путем разработки модельных правовых актов.

Примером сотрудничества на основе добровольного участия и равноправия является проведение совместных ревизий муниципальной нормативной правовой базы конкретных муниципальных образований.

Так, в 2018 г. по инициативе прокуратуры республики создана межведомственная рабочая группа для проверки законности актов правотворчества муниципального образования «Кабанский район», городского поселения «Бабушкинское», сельских поселений «Кабанское» и «Каменское». В ревизии приняли участие сотрудники прокуратуры, федеральных контрольно-надзорных ведомств, представители региональных властей, уполномоченный по правам человека в республике. Решения рабочей группы принимались на ее заседаниях, фиксировались соответствующими протоколами.

На подготовительном этапе было определено, что на территории упомянутых муниципальных образований действовали 788 нормативных правовых актов, в том числе 407 — муниципального образования «Кабанский район» (71 решение совета депутатов и 336 актов исполнительного органа), 61 — городского поселения «Бабушкинское» (30 и 31 соответственно), 147 — сельского поселения «Каменское» (55 и 92), 173 — сельского поселения «Кабанское» (55 и 118).

Сверкой установлено, что муниципалитетами не направлены для включения в республиканский регистр 207 муниципальных нормативных правовых актов, в том числе 139 актов муниципального района.

В ходе ревизии нормативная правовая база муниципальных образований в полном объеме изучена, проведена юридическая экспертиза муниципальных нормативных правовых актов по предметному принципу. В результате выявлены юридические коллизии и иные дефекты муниципального правотворчества в сферах образования, управления и распоряжения муниципальной собственностью, антимонопольного регулирования, пассажирских перевозок, противодействия коррупции, в области гражданской обороны, в бюджетной, налоговой, градостроительной и земельной сферах правоотношений. Проведённой юридической экспертизой установлено, что 81 муниципальный нормативный правовой акт подлежал корректировке в связи с несоответствием изменившемуся федеральному законодательству, 19 актов — отмене. Имелась необходимость устранения правовых пробелов в 5 случаях.

Так, уставы муниципалитетов не были приведены в соответствие с изменившимся федеральным законом в части, уточняющей ограничения в отношении должностных лиц, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе.

Меры регулирующего воздействия в целях устранения выявленных правотворческих дефектов принимались прокуратурой, поскольку ее полномочия позволяли наиболее оперативно и полно решить поставленные перед рабочей группой задачи.

По итогам совместной работы прокуратурой Кабанского района принесено 22 протеста на нормативные правовые акты, внесено 55 представлений об устранении нарушений закона. В результате их рассмотрения обнаруженные дефекты были устранены. Например, постановление администрации городского поселения «Бабушкинское», которым утверждены стандарты по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля, приведено в соответствие со ст. 269.2 Бюджетного кодекса РФ, в том числе в части разграничения полномочий органов муниципального финансового контроля по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля от бюджетных полномочий главного администратора (администратора) доходов бюджета.

Информационно-аналитические материалы о выявленных недостатках муниципального правотворчества доведены до сведения прокуроров районного звена, руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, так как подобные дефекты могли допускаться в иных, не охваченных проверкой муниципальных образованиях.

В 2019 г. создана межведомственная рабочая группа для проведения ревизии нормативных правовых актов муниципального образования «Селенгинский район», городского поселения «Город Гусиноозерск» и сельского поселения «Новоселенгинское».

Ревизии подверглись 600 нормативных актов, выявлены дефекты муниципального правотворчества в сферах градостроительной деятельности, землепользования, противодействия коррупции, управления и распоряжения муниципальной собственностью, в бюджетной и налоговой сферах.

К примеру, решения представительных органов местного самоуправления городского поселения «Город Гусиноозерск», сельского поселения «Новоселенгинское» об установлении земельного налога не соответствовали Налоговому кодексу РФ в части определения порядка применения льготы по налогу, порядка и сроков уплаты налога в отношении налогоплательщиков, которые являются физическими лицами.

На основании материалов проведенной ревизии Гусиноозерской межрайонной прокуратурой принесено 5 протестов на нормативные правовые акты, внесено 8 представлений об устранении нарушений закона, 4 требования об изменении нормативного правового акта.

В результате ревизии 75 нормативных правовых актов приведены в соответствие с законом, подлежащие отмене акты признаны утратившими силу. Кроме того, во время проверки 37 актов правотворчества самостоятельно приведены органами местного самоуправления в соответствие с законом.

Информационное письмо о результатах проведенной ревизии доведено до сведения глав иных муниципальных образований республики. Итак, при ревизии муниципальных нормативных правовых актов сотрудничество субъектов публично-властного нормоконтроля осуществлялось в следующих формах: издание совместного организационно-распорядительного документа, взаимное

информирование, проведение совместных совещаний, осуществление совместных проверочных мероприятий, оказание органам и должностным лицам местного самоуправления методической помощи, подготовка совместных информационно-аналитических материалов.

### Литература

1. Малявкина Н. В. Взаимодействие и самостоятельность органов публичной власти // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 79–84. Текст : непосредственный.
2. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. Москва : Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2001. 355 с. Текст : непосредственный.

*Статья поступила в редакцию 19.05.2022; одобрена после рецензирования 22.05.2022; принята к публикации 24.05.2022.*

### INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES IN ORDER TO ENSURE THE LEGALITY OF MUNICIPAL LAW-MAKING

*Dmitry Ts. Khobrakov*

Deputy Prosecutor of the Republic of Buryatia,  
Prosecutor's Office of the Republic of Buryatia  
23a Borsoeva St., Ulan-Ude 670000, Russia  
khobrakov80@mail.ru

*Abstract.* The article is devoted to the interaction of public authorities in order to ensure the legality of municipal law-making. We have identified central and local authorities, which carry out a single function of public power — control over the legality of municipal regulations. The article touches upon the issues of the authorities competence, analyzes the concept of “interaction”. It also presents subordinated and collaborating types of interaction between the authorities of public control over the legality of municipal enactments, forms of these types of interaction. We give examples of interaction between the public authorities to ensure the legality of laws and regulations of the particular municipalities of the Republic of Buryatia.

*Keywords:* legality of municipal enactments, interaction of public authorities, forms of interaction.

*For citation*

Khobrakov D. Ts. Interaction of Public Authorities in Order to Provide the Legality of Municipal Law-Making. *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2022; 1: 40–44 (In Russ.).

*The article was submitted 19.05.2022; approved after reviewing 22.05.2022; accepted for publication 24.05.2022.*