

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.05.6

А.Ю. Винокуров

ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И СТАТЬЯ 77 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Предмет надзора за исполнением законов, как и предмет любой другой отрасли осуществляемой органами прокуратуры функции прокурорского надзора, заключается с точки зрения законодателя, изложенной в ст. 21, 26, 29 и 32 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре)¹, в сфере деятельности строго определенных в законе органов, организаций, должностных и иных лиц, соответствие закону действий (бездействия) и принимаемых решений (издаваемых правовых актов) которых призван проверять прокурор.

Интерес к характеристике предмета надзора за исполнением законов как наиболее динамично развивающейся отрасли в структуре надзорной функции предопределяется серьезными преобразованиями в социально-экономическом развитии страны и заметным повышением роли прокуратуры в вопросе укрепления законности в отдельно взятых сферах правоотношений в последние годы. Достаточно вспомнить расширение предмета рассматриваемой отрасли надзора за счет возложения на прокуроров полномочий по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов², согласованию проводимых органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля внеплановых выездных

проверок³, включения в круг поднадзорных прокурору субъектов общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания⁴, и Следственного комитета РФ⁵.

Не случайно в последнее время появилось ряд проблемных публикаций, затрагивающих отдельные новые аспекты предмета и пределов, казалось бы, исследованной досконально «общенадзорной» отрасли⁶.

Вместе с тем в рамках рассматриваемой отрасли прокурорского надзора одной из неоднозначно воспринимаемых теоретиками и практиками и мало изученных проблем является оценка положений ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного само-

¹ СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4427 (с послед. изменениями).

² См.: статью 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609 (с послед. изменениями). Хотя, отметим, что некоторые ученые склонны видеть в этой деятельности самостоятельную функцию прокуратуры (см., например: Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. – М.: «Норма», «Инфра-М», 2012).

³ См.: ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249 (с послед. изменениями). По мнению профессора Винокурова Ю.Е., здесь идет речь о самостоятельном направлении деятельности прокуратуры (см. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / отв. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: «Юрайт», 2013. – С. 384-387).

⁴ См.: ст. 25 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2789 (с послед. изменениями).

⁵ См.: ст. 44 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15 (с послед. изменениями).

⁶ См., напр.: Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора // Законность. – 2010. – № 11; Винокуров А.Ю. Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Журнал российского права. – 2012. – № 11; Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. – 2011. – № 3 и др.

управления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ)⁷, согласно которой *органы прокуратуры РФ 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 РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.*

Следует отметить, что ранее в ст. 51 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 154-ФЗ)⁸ было закреплено схожее (но в более усеченном варианте) положение о том, что *прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.*

Данная норма на практике в части надзора за исполнением уставов муниципальных образований если и являлась руководством к действию для отдельных прокуроров районного звена, то это скорее было исключением, чем правилом. В этой связи вспоминается ситуация, очевидцем которой являлся автор настоящей статьи в бытность работы в управлении по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры РФ в 1997 г. С вопросом о том, нужно ли руководствоваться в полной мере при осуществлении надзорной деятельности ст. 51 Закона № 154-ФЗ, обратился прокурор одной из областей центральной полосы России, сославшись на упрек со стороны областного губернатора по поводу бездействия подчиненных ему прокуроров в деле укрепления законности в деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц. Официальным ответом на запрос прокурора был тезис о том, что поскольку согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов⁹ поднадзорными органами и лицами, что в равной мере распространяется и на органы местного самоуправления и их должностных лиц, а никакого указания на обязанность прокуроров проверять исполнение уставов муниципальных образований в Законе о прокуратуре нет, то с учетом его при-

оритета как специального законодательного акта перед Законом № 154-ФЗ все, что выходит за рамки его положений, является не подлежащим применению.

В этой связи следует процитировать ч. 5 ст. 129 Конституции РФ, согласно которой *полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом.* Несмотря на упоминание федерального закона в единственном числе, речь отнюдь не идет о том, что это должен быть именно один законодательный акт. Тем более в качестве такового не называется конкретно федеральный закон о прокуратуре¹⁰. В этой связи, не умаляя роли Закона о прокуратуре как ключевого для функционирования прокурорской системы законодательного акта, тем не менее, нельзя отрицать права законодателя на дополнение базовых норм новыми положениями в других федеральных законах. Иначе, в таком случае, следовало бы игнорировать существование перечисленных выше федеральных законов и ряда иных законодательных актов (включая процессуальные), содержащих положения, значительно выходящие за рамки Закона о прокуратуре. А потому в контексте сказанного правомерна постановка вопроса о дополнении п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре уточняющей нормой, например, следующего содержания: «Предмет надзора за исполнением законов может быть дополнен другими федеральными законами». В таком случае бесплодные дискуссии о «сакральности» ст. 21 Закона о прокуратуре уйдут в историю.

Однако, следует отметить, что редакция ч. 1 ст. 77 Закона № 131-ФЗ оставляет повод для научной полемики. Ведь помимо органов прокуратуры в качестве осуществляющих надзор упоминаются *другие уполномоченные федеральным законом органы*, в связи с чем желательным было бы дифференцировать указанную норму, исходя из закрепленной именно за органами прокуратуры сферы деятельности. Вместе с тем возьмем на себя смелость утверждать, что процитированная выше ч. 1 ст. 77 Закона № 131-ФЗ в полном объеме распространяется на органы прокуратуры, поскольку законодатель называет их прямо в отличие от неких других уполномоченных федеральным законом структур.

Именно поэтому вполне правомерно, по нашему мнению, выглядит дополнение предмета прокурорского надзора ссылкой на ч. 1 ст. 77 Закона № 131-ФЗ в выносимом на защиту положении 4 автореферата дис-

⁷ СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822 (с послед. изменениями).

⁸ СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506 (с послед. изменениями).

⁹ Соблюдение Конституции РФ в качестве составной части предмета надзора за исполнением законов было включено в ст. 21 Закона о прокуратуре только в феврале 1999 г.

¹⁰ Аналогичная законодательная конструкция применена, например, в ч. 3 ст. 128 Конституции РФ, которая определила, что полномочия, порядок образования и деятельности федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом. Как известно, таких федеральных конституционных законов к настоящему времени принято несколько.

сертации И.С. Чубенко¹¹ Вместе с тем оппонировавший по данной диссертации кандидат юридических наук Р.В. Жубрин высказал точку зрения о том, что поскольку «наряду с органами прокуратуры РФ упоминаются и другие уполномоченные федеральным законом органы, представляется, что указанную статью необходимо толковать в соответствии с компетенцией органов прокуратуры и иных государственных органов, закрепленной в федеральных законах. Таким образом, в своей части органы прокуратуры Российской Федерации должны осуществлять надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением федеральных конституционных законов, федеральных законов, и в определенной степени конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации»¹².

В контексте сказанного нелишним будет проанализировать эволюционный путь трансформации предмета прокурорского надзора в рассматриваемой сфере с самого начала зарождения местного самоуправления в современной России.

Так, согласно ст. 94 Закона РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (далее — Закон о местном самоуправлении)¹³ *Генеральный прокурор РСФСР и подчиненные ему прокуроры осуществляли надзор за исполнением законодательства местными Советами, местной администрацией, их органами и должностными лицами.* Данное норма имела незначительное расхождение с положениями п. 1 ст. 20 Закона РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» о том, что предметом надзора является *исполнение законов местными Советами народных депутатов, местной администрацией, ... должностными лицами...* По существу речь идет о том, что в Законе о местном самоуправлении закреплялось осуществление надзора за исполнением *законодательства*, а в Законе о прокуратуре — за исполнением *законов*. В определенных

сферах понятие законодательство выходит за рамки характеристики этим термином совокупности исключительно законодательных актов, что уже говорит о создании предпосылок в начале 1990-х гг. для индивидуализации предмета прокурорского надзора за исполнением законов применительно к органам местного самоуправления и их должностным лицам.

На смену Закону о местном самоуправлении пришел упомянутый выше Закон № 154-ФЗ, согласно которому прокуратура РФ была призвана осуществлять *надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.* То есть предмет был расширен за счет наделения прокуроров полномочиями по проведению проверок исполнения требований *уставов муниципальных образований.* В свою очередь принятый в том же (1995) году в новой редакции Закон о прокуратуре в п. 1 ст. 21 определил предмет надзора в рассматриваемой сфере как *исполнение законов, действующих на территории РФ* (то есть федеральных и субъектов Федерации — прим. автора), *органами местного самоуправления, их должностными лицами.* То есть он сохранил объем, свойственный предыдущей редакции Закона о прокуратуре, лишь претерпев переформулирование поднадзорных объектов и субъектов с учетом произошедших изменений в законодательстве.

В феврале 1999 г. п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре в части предмета надзора был дополнен указанием на «соблюдение Конституции Российской Федерации», что и продолжает иметь место в настоящее время. Вместе с тем, как было отмечено выше, ч. 1 ст. 77 Закона № 131-ФЗ, вступившая в силу с 1 января 2009 г., наделила органы прокуратуры полномочиями по надзору *за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.*

Если не принимать во внимание такое расхождение между Законом о прокуратуре и Законом № 131-ФЗ как применение в привязке к Конституции РФ соответственно терминов «соблюдение» и «исполнение», то совершенно новым в контексте правопреемства с Законом № 154-ФЗ выступает акцентирование предмета надзора на исполнение не только муниципальных правовых актов, но и конституций (уставов). Анализ положений конституций и уставов субъектов РФ говорит о том, что в одних случаях эти статусные правовые акты непосредственно рассматриваются в качестве основных за-

¹¹ См.: Чубенко И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства: автореф. дис. на соиск. учен. ст. ... канд. юрид. наук. — М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2013. — С. 13. Диссертация защищена 26.02.2013. Автор статьи являлся научным руководителем диссертанта.

¹² См.: Жубрин Р.В. Отзыв официального оппонента на диссертацию Чубенко Ирины Сергеевны на тему «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства», подготовленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность. Документ цитируется из материалов диссертационного дела соискателя Чубенко И.С.

¹³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 29. — Ст. 1010 (с послед. изменениями).

конов, в других — они позиционируются вне подобного сравнения, что вполне логично, поскольку согласно ч. 2 ст. 5 Конституции России конституции и уставы субъектов РФ называются отдельно от законодательства, то есть не включаются в его состав и не являются в силу этого в буквальном смысле законодательными актами.

Понятие муниципального правового акта ст. 2 Закона № 131-ФЗ раскрывает как *решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.*

Анализ публикаций по рассматриваемому вопросу показывает, что проблематике уделялось внимание весьма незначительным кругом авторов.

Интересно мнение по поводу содержательной стороны ч. 1 ст. 77 Закона № 131-ФЗ признанного специалиста в вопросах прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления Берковича Е.Ф., который, цитируя указанную норму, отмечает, что «компетенция прокуратуры в сфере надзора за законностью в системе местного самоуправления значительно шире (*рассматриваемых положений Закона* — прим. А.В.)... Законодательство о местном самоуправлении предусматривает в качестве функции прокуратуры надзор *только за исполнением законов* (подчеркнуто нами — А.В.). Муниципальные правовые акты сами могут содержать нарушения закона и не могут быть ориентиром в прокурорских проверках»¹⁴. К сожалению, достаточно трудно вступить в полемику с приведенным тезисом ввиду его очевидной разноплановости. Но некоторые аспекты хотелось бы подчеркнуть. Во-первых, надзор за исполнением закона является не функцией прокуратуры, а отраслью такой функции как прокурорский надзор. Во-вторых, автор почему-то проигнорировал наличие

Конституции РФ и конституций (уставов) ее субъектов в качестве предметной составляющей. В-третьих, даже федеральные законы могут быть дефектными, например, противоречить Конституции России, а потому тезис о несоответствии законам муниципальных правовых актов не может приниматься как обоснование отрицания возможности руководства документами соответствующего уровня при проведении прокурорских проверок. Проблема устранения незаконности муниципального правового акта решается прокурором либо на проектной стадии путем дачи квалифицированного заключения, либо посредством опротестования или судебного оспаривания такого документа.

В статье Катковой Л.В. и Фроловой О.А. отмечается: «статья 77 Федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ устанавливает, что прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления»¹⁵. При этом авторы не дают каких-либо дополнительных оценок цитируемой норме, что позволяет трактовать это и как всестороннюю поддержку указанной нормы. Однако имеется один небольшой нюанс — процитированный фрагмент дословно дублирует формулировку ст. 51 Закона № 154-ФЗ, а не ч. 1 ст. 77 Закона № 131-ФЗ.

Н.Ю. Карпенко пишет, что «статья 77 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 21 Закона о прокуратуре устанавливают, что исполнение законов органами местного самоуправления, а также соответствие издаваемых ими правовых актов законно составляют предмет прокурорского надзора»¹⁶. Безусловно, можно игнорировать уставы муниципальных образований и муниципальные правовые акты. Но как при этом не увидеть Конституцию России, прямо названную и в ст. 77 Закона № 131-ФЗ и в ст. 21 Закона о прокуратуре.

Рассматриваемый в настоящей статье вопрос не нашел интереса у авторов известных нам учебников по прокурорскому надзору, что говорит о наличии пробела в изучении затронутой проблематики либо не придании ему должного значения. В главах учебников по муниципальному праву, посвященных вопросам внеш-

¹⁴ Беркович Е.Ф. Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2007. — № 9.

¹⁵ Каткова Л.В., Фролова О.А. Полномочия органов государственной власти в сфере надзора и контроля за органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 1.

¹⁶ Карпенко Н.Ю. Контрольная деятельность субъекта Российской Федерации за местным самоуправлением // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 1.

него контроля за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц, при характеристике ст. 77 Закона № 131-ФЗ, как правило, авторы со ссылкой на ст. 21 и 22 Закона о прокуратуре перечисляют полномочия прокуроров¹⁷, не касаясь специфики предмета надзора.

К сожалению, как показал выборочный анализ, обходят стороной вопрос о широте предмета прокурорского надзора и авторы комментариев к Закону № 131-ФЗ¹⁸, упорно цитируя положения ст. 21 и 22 Закона о прокуратуре и перечисляя полномочия прокурора по выявлению нарушений закона и устранению таковых. А в одном из комментариев автор настоящей статьи не нашел даже упоминания о прокуратуре¹⁹.

Выражая собственную позицию по рассматриваемому вопросу, подчеркнем, что ч. 1 ст. 77 Закона № 131-ФЗ создает самостоятельный предмет прокурорского надзора в сфере деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, что является следствием волеизъявления законодателя. И тут напрашивается ссылка на древних: «Dura Lex, Sed Lex».

Здесь необходимо обратить внимание на одно важное обстоятельство. Любой законопроект, затрагивающий вопросы организации и деятельности прокуратуры РФ, в обязательном порядке направляется из Государственной Думы Федерального Собрания РФ в Генеральную прокуратуру России, где он подвергается изучению со стороны профильных подразделений, после чего дается официальное заключение за подписью ответственного должностного лица. Поэтому на данной стадии согласования всегда имеется возможность изложить веские аргументы против той или иной формулировки, а также предложить свою формулировку. В этой связи конечный продукт законодателя является следствием либо

молчаливого согласия, либо активного участия в творческой деятельности заинтересованного ведомства, в нашем случае — Генеральной прокуратуры РФ.

Безусловно, было бы правильным четко разделить в указанной норме компетенцию органов прокуратуры и других государственных органов. Однако, по умолчанию весь предмет надзора, отраженный в исследуемой норме, следует относить к сфере интересов прокуроров.

Вполне понятно, что с учетом явной малочисленности прокуратур в соотношении с числом муниципальных образований, подпадающих под юрисдикцию прокуроров, было бы неправильным говорить о тотальном надзоре за исполнением уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов. Здесь речь должна идти о ситуативном характере надзора, когда в прокуратуру обратилось по конкретному вопросу то или иное лицо либо достоянием прокурора стала информация, поступившая из иного источника, например, из печатного издания. Ведь надзору за исполнением законов свойственно проведение проверок лишь в случае поступления в прокуратуру информации о факте нарушения закона. А поскольку в рассматриваемом контексте мы имеем не законы, то и оговорку по этому поводу в ч. 1 ст. 77 Закона № 131-ФЗ необходимо обязательно включить. По нашему убеждению, имеется потребность и в обстоятельных разъяснениях специфики надзора на указанном направлении в организационно-распорядительном документе Генеральной прокуратуры РФ. Простое указание на неприменение в силу имеющихся расхождений с нормами Закона о прокуратуре, как это было в отмеченном выше примере шестнадцатилетней давности, явилось бы проявлением некомпетентности.

Но, пожалуй, самой главной проблемой является отсутствие механизма реагирования прокуроров на выявленные нарушения положений уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов. Ведь согласно ст. 24 Закона о прокуратуре прокурором может вноситься *представление об устранении нарушений только законов*. В свою очередь ст. 25.1 названного законодательного акта предусматривает объявление прокурором должностному лицу *предостережения о недопустимости нарушения закона*.

Подводя итог проведенному исследованию, хотелось бы отметить, что затронутая в нем проблема имеет определенное значение для науки о прокурорской деятельности, поскольку прокуроры как носители властных полномочий должны иметь необходимые рычаги для выполнения возложенных на них задач, не допуская, с одной стороны, выхода за установленные пределы надзорной деятельности, а, с другой стороны, реализуя в полной мере замысел законодателя. А в случае признания закрепленных за органами прокуратуры задач избыточ-

¹⁷ См., напр.: Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: «Проспект», 2009; Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд. – М.: «Юстицинформ», 2012 и др.

¹⁸ См.: Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. С.Е. Чаннов. 4-е изд. – М.: «Ось-89», 2008; Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). – М.: «Деловой мир», 2010; Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. А.Г. Бабичева и С.Ю. Наумова. – М.: «Ай Пи Эр Медиа», 2010.

¹⁹ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ / отв. ред. Шкатулла В.И. Издание второе. – М.: «Юстицинформ», 2006.

ными или неактуальными необходимо в рамках участия в правотворческой деятельности убеждать субъектов, об-

ладающих правом законодательной инициативы, в целесообразности ограничения предмета надзора.

Библиографический список:

1. Беркович Е.Ф. Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2007. — № 9.
2. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). — М.: «Деловой мир», 2010.
3. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд. — М.: «Юстицинформ», 2012
4. Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора // Законность. — 2010. — № 11.
5. Винокуров А.Ю. Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Журнал российского права. — 2012. — № 11.
6. Карпенко Н.Ю. Контрольная деятельность субъекта Российской Федерации за местным самоуправлением // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 1.
7. Каткова Л.В., Фролова О.А. Полномочия органов государственной власти в сфере надзора и контроля за органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 1.
8. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред С.Е. Чаннов. 4-е изд. — М.: «Ось-89», 2008.
9. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ / отв. ред. В.И. Шкатулла. 2-е изд. — М.: «Юстицинформ», 2006.
10. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. — М.: «Норма», «Инфра-М», 2012.
11. Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. — М.: «Проспект», 2009.
12. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. А.Г. Бабичева и С.Ю. Наумова. — М.: «Ай Пи Эр Медиа», 2010.
13. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / отв. ред. А.Ю. Винокуров. — М.: «Юрайт», 2013.
14. Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. — 2011. — № 3.
15. Чубенко И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства: автореф. дисс. на соиск. уч. ст. ... канд. юрид. наук. — М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2013.

References (transliteration):

1. Berkovich E.F. Aktual'nye problemy prokurorskogo nadzora v sisteme mestnogo samoupravleniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2007. — № 9.
2. Borisov A.N. Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (postateynyy). — М.: «Delovoy mir», 2010.
3. Vasil'ev V.I. Munitsipal'noe pravo Rossii: uchebnik. 2-e izdanie. — М.: «Yustitsinform», 2012
4. Vasyushkin V. Predely prokurorskogo nadzora // Zakonnost'. — 2010. — № 11.
5. Vinokurov A.Yu. Nadzor za soblyudeniem Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: predmet i predely // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2012. — № 11.
6. Karpenko N.Yu. Kontrol'naya deyatel'nost' sub'ekta Rossiyskoy Federatsii za mestnym samoupravleniem // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2012. — № 1.
7. Katkova L.V., Frolova O.A. Polnomochiya organov gosudarstvennoy vlasti v sfere nadzora i kontrolya za organami mestnogo samoupravleniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2011. — № 1.
8. Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (postateynyy) / отв. red. Channov S.E. Izdanie chetvertoe. — М.: «Os'-89», 2008.
9. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ / отв. red. Shkatulla V.I. Izdanie vtoroe. — М.: «Yustitsinform», 2006.

Административное и муниципальное право 5 • 2013

10. Kudashkin A.V. Antikorruptsionnaya ekspertiza: teoriya i praktika: nauchno-prakticheskoe posobie. — M.: «Norma», «Infra-M», 2012.
11. Munitsipal'noe pravo Rossii: uchebnik / otv. red. S.A. Avak'yan. — M.: «Prospekt», 2009.
12. Postateynny kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii / pod red. Babicheva A.G. i Naumova S.Yu. — M.: «Ay Pi Er Media», 2010.
13. Prokurorskiy nadzor: uchebnik dlya bakalavrov / otv. red. A.Yu. Vi-nokurov. — M.: «Yurayt», 2013.
14. Ryabtsev V.P. Predmet nadzora nuzhdaetsya v dopolnitel'noy reglamentatsii // Zakonnost'. — 2011. — № 3.
15. Chubenko I.S. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov v sfere podderzhki sub'ektov malogo i srednego predprinimatel'stva: avtoref. diss. na soisk. uchen. step. kand. yurid. nauk. — M.: Akademiya General'noy prokuratury RF, 2013.