



Прокуратура Российской Федерации

**ПРОКУРАТУРА
Забайкальского края**

ул. Амурская, 71, г. Чита, 672002

08.02.2018 № 22-25-2018



Председателю Ассоциации «Совет
муниципальных образований
Забайкальского края» - председателю
Совета муниципального образования
«Балейский район»

Коваленко П.И.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО

о практике участия прокуроров в
нормотворческой деятельности
органов местного самоуправления
Забайкальского края и надзора за
законностью муниципальных
нормативных правовых актов за 2017
год, проблемах взаимодействия
органов местного самоуправления и
органов прокуратуры в данной сфере

В 2017 году органами прокуратуры края принимались меры по недопущению принятия незаконных муниципальных нормативных правовых актов (далее НПА), восполнению правовых пробелов, своевременному приведению НПА органов местного самоуправления в связи с изменениями федерального и (или) регионального законодательства.

В 2017 году раймежпрокурорами на 1,9 % больше, чем в 2016 году оценено проектов муниципальных нормативных правовых актов (13126 против 12880), что обусловлено некоторым ростом нормотворческой деятельности органов местного самоуправления (в 2017 году органами местного самоуправления принято 13450 нормативных правовых актов, что на 0,4 % больше, чем в 2016 году -13393), а также увеличением поступления проектов в райпрокуратуры вследствие конструктивного взаимодействия с органами местного самоуправления.

На 939 проектов даны отрицательные заключения в связи с чем, внесены замечания (в 2016 г.- 1049). В 908 проектах НПА выявлены нарушения федерального законодательства (2016 г. – 1024), в остальных 31 – коррупциогенные факторы и (или) нарушения правил юридической техники (2016 г. – 25). Практически во всех случаях органы местного самоуправления соглашались с доводами прокуроров, в отчетном периоде отклонено 1 заключение (Каларский район), в связи с чем, принятый НПА опротестован (протест находится в стадии рассмотрения).

Основными причинами выявляемых в муниципальных НПА и их проектах нарушений федерального законодательства является несвоевременный учет изменений федерального и регионального законодательства, так и не учет положений действующего законодательства

088114

Прокуратура Забайкальского края
№Исорг/153

при принятии НПА, неправильное толкование норм права, не осуществление органами местного самоуправления мониторинга законодательства и судебной практики, отсутствие в некоторых органах местного самоуправления информационно-правового обеспечения, позволяющего отслеживать изменения законодательства.

В целях повышения правового просвещения для органов местного самоуправления проводятся обучающиеся кустовые семинары, курсы повышения квалификации, на которых всегда участвуют представители прокуратуры, направляются информационные письма, модельные акты.

В 2017 году органами прокуратуры принято участие в 11 семинарах для органов местного самоуправления, организованных Администрацией Губернатора края, в том числе 10 кустовых (г. Чита – дважды, с. Акша, г. Могоча, п. Агинское, г. Борзя, г. Петровск-Забайкальский, г. Нерчинск, с. Шелопугино, г. Краснокаменск), а также 1 семинаре для вновь избранных глав муниципальных образований (г. Чита).

В 2017 году прокуратурой края дана оценка 39 модельным актам, разработанным для органов местного самоуправления Администрацией Губернатора края, на 19 даны замечания, которые учтены. Согласованы 2 проекта модельных уставов муниципальных образований, разработанных по инициативе прокуратуры края Управлением Минюста РФ по Забайкальскому краю и Администрацией Губернатора края.

В отчетном периоде проведено 4 заседания межведомственной рабочей группы по вопросам взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления, на которых рассматривались вопросы, в том числе и правотворческой деятельности.

В 2017 году в Ассоциацию «Совет муниципальных образований Забайкальского края», Региональное отделение Всероссийского Совета местного самоуправления направлено 5 информационных: о практике реализации приказа Генерального прокурора РФ от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями»; о результатах участия прокуроров в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления Забайкальского края и надзора за законностью муниципальных нормативных правовых актов за 2016 год»; о практике привлечения глав муниципальных образований к административной ответственности по инициативам раймежспецпрокуроров в 2016 году; о результатах проверки исполнения законодательства при переселении граждан из аварийного жилищного фонда и капитальном ремонте многоквартирных домов; о результатах прокурорского надзора за исполнением антикоррупционного законодательства.

В отчетном периоде прокуроры обеспечили участие в 2039 заседаниях органов местного самоуправления, что на 18,5% больше, чем в 2016 году - 1721.

В 2017 году раймежпрокуроры направили 290 предложений о разработке нормативных правовых актов для включения их в планы нормотворческих работ органов местного самоуправления (2016 г.-287). Все предложения прокуроров поддержаны и включены в планы нормотворческих работ.

В рамках правотворческой деятельности в 2017 году прокурорами по фактам отсутствия обязательных муниципальных нормативных правовых актов, необходимостью внесения изменений в действующие акты в связи с изменениями в федеральном законодательстве внесено 1023 представления, информационных письма, предложения (в 2016 г. - 849). Пробелы муниципальной нормативной базы также устранялись через модельные НПА (83), разработанные прокурорами (в 2016 г. - 107).

Всего в 2017 году по требованиям прокуроров принято 1498 НПА (АППГ – 1913), из них по представлениям и информациям – 942 НПА (АППГ – 956), а по модельным – 556 НПА (АППГ-957).

Прокуроры понуждали принимать муниципальные нормативные правовые акты обязательные в силу требований федерального и (или) регионального законодательства:

- о порядке проведения оценки регулирующего воздействия НПА и проектов муниципальных НПА, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской деятельности и инвестиционной деятельности;
- о стандартах осуществления внутреннего муниципального финансового контроля;
- о порядке формирования и ведения реестра муниципальных услуг;
- о приватизации муниципального имущества;
- о внесении изменений в уставы муниципальных образований в связи с изменениями в федеральном законодательстве;
- о порядке сообщениями муниципальными служащими о возможной личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов;
- о прохождении муниципальной службы;
- об утверждении перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях по Закону края «Об административных правонарушениях».

Например, по представлению прокурора об устранении нарушений бюджетного законодательства администрацией городского округа «Город Петровск-Забайкальский» приняты Порядок осуществления внутреннего муниципального финансового контроля, а также Стандарты осуществления внутреннего финансового контроля, а двум работникам администрации, виновным в ненадлежащем нормотворчестве, объявлены замечания.

В нарушение п. 17 ч. 1 ст. 15, п. 22 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», ч. 1, 4 ст. 17 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», и положений СанПиН 2.1.2882-11 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ,

зданий и сооружений похоронного назначения» (утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.06.2011 № 84), администрациями 6 муниципальных образований Александрово-Заводского района не утверждены Положения об организации ритуальных услуг и Правила содержания мест захоронения. По представлениям прокурора района необходимые акты приняты, 5 лиц, ненадлежаще исполняющие обязанности в сфере нормотворчества, привлечены к дисциплинарной ответственности.

Также прокуроры предлагали принять муниципальные акты об установлении дополнительных оснований признания безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджет.

В 2017 году прокурорами разработано и внесено в органы местного самоуправления 574 проекта нормативных правовых акта в порядке нормотворческой инициативы прокурора (в 2016 г. - 508), из которых 590 уже приняты (с учетом «остатков» с 2016 года) (АППГ – 344).

В порядке нормотворческих инициатив прокуроры вносили проекты муниципальных актов, направленных:

- на приведение муниципальной базы в соответствие с федеральным законодательством (например, прокуроры Акшинского, Газ-Заводского, Красночико́йского, Шилкинского, Краснокаменского, Чернышевского, Читинского районов направляли проекты о внесении изменений в уставы муниципальных образований; прокуроры Бале́йского районов направляли проекты о внесении изменений в различные Административные регламенты);

- на профилактику коррупции направляли проекты: об утверждении Порядка сообщения лицами, замещающими муниципальные должности, о получении подарка в связи с должностным положением или служебными обязанностями; о порядке сообщениями муниципальными служащими о возможной личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов; о порядке размещения на официальных сайтах органов местного самоуправления в сети "Интернет" сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицами, замещающими муниципальные должности, а также порядок предоставления их для опубликования средствами массовой информации;

- на восполнение правовых пробелов: об утверждении перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях по Закону края «Об административных правонарушениях»; об использовании транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций для ликвидации чрезвычайных ситуаций; о порядке управления и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности; о порядке проведения оценки регулирующего воздействия НПА и проектов муниципальных НПА, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской деятельности и инвестиционной деятельности.

Например, по актам, направленным Шилкинским межрайпрокурором в порядке нормотворческой инициативы, в 11 муниципальных образованиях приняты Порядки размещения на официальных сайтах органов местного самоуправления в сети "Интернет" сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицами, замещающими муниципальные должности, необходимые в силу требований ч. 7.4. ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

В ходе надзора за законностью нормативных правовых актов в 2017 году оспорено 3530 противоречащих нормативных правовых актов органов местного самоуправления (в 2016 г. - 3333), из них 346 уставов муниципальных образований (340). По результатам прокурорского вмешательства в 2017 году изменены либо отменены 3729 муниципальных НПА (АППГ – 3465), включая 405 оспоренных до отчетного периода (АППГ – 533). По требованиям прокуроров 409 уставов приведены в соответствие с действующим законодательством (АППГ - 434), в том числе 125 оспоренных до отчетного периода (АППГ- 215).

Увеличение числа оспоренных муниципальных НПА (+197 НПА, или 5,9%), связано с усилением надзора за законностью нормативных правовых актов.

При принятии НПА органы местного самоуправления допускают нарушения различных сфер законодательства. В 2017 году выявлялись нарушения законодательства о муниципальной службе, о противодействии коррупции, лесного, бюджетного, налогового, жилищного, земельного, градостроительного законодательства, законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В 2017 году за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей в сфере муниципального нормотворчества 398 виновных лиц органов местного самоуправления по требованиям прокуроров привлечены к дисциплинарной ответственности, а 84 – к административной (в 2016 г. – 273 и 65 соответственно).

Например, по требованиям прокурора Приаргунского района к дисциплинарной ответственности привлечено 13 виновных лиц органов местного самоуправления за не опубликование Соглашений между органами местного самоуправления о передаче полномочий, которые являются нормативными правовыми актами.

За не проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления по требованиям прокуроров Сретенского и Улетовского районов 6 виновных лиц органов местного самоуправления привлечены к дисциплинарной ответственности.

За непринятие нормативных правовых актов, необходимых в силу требований федеральных законов, по требованиям прокуроров Акшинского, Алек-Заводского, Дульдургинского, Забайкальского, Красночикойского, Кыринского, Нерчинского, Оловянинского, Приаргунского, Сретенского, Шелопугинского районов, Шилкинского межрайпрокурора к дисциплинарной

ответственности привлечено 97 виновных лиц органов местного самоуправления.

Обеспечение органами местного самоуправления единства правового пространства Российской Федерации продолжает оставаться приоритетным направлением деятельности органов прокуратуры Забайкальского края.

Одновременно считаем, что данная работа могла бы быть намного эффективней.

Сравнение количества поступивших проектов от числа принятых органами местного самоуправления НПА показало, что еще не все проекты НПА ОМС поступают в прокуратуры. Так, в прокуратуру Калганского района на изучение поступило только 40,4% от числа НПА принятых в 2017 году и включенных в регистры НПА ОМС и уставов муниципальных образований, Могочинскую межрайпрокуратуру – 41,7%, прокуратуры Нер-Заводского - 46,3%, Карымского – 51,7%, Тунгокоченского -70,9%, Забайкальского -75,3% Хилокского – 76,9%, Газ-Заводского – 82,3%, Читинского – 83,2%, Оловянинского -84,7%, Улетовского – 85,7%, Красночикоийского - 86,9%, Шелопугинского – 90,8%, Могойтуйского -93,8%, Приаргунского – 95,0%, Каларского - 95,3%, Алек-Заводского – 96,0%, Дульдургинского – 96,8% районов, Петровск-Забайкальскую – 71,6%, Борзинскую - 85,7%, Балейскую – 87,9%, Краснокаменскую -97,2% межрайпрокуратуры.

К сожалению еще не все органы местного самоуправления понимают и дооценивают важность превентивных мер. В 2017 году раймежпрокурорами оспорено 332 муниципальных НПА, принятых в отчетном периоде. Оспаривание осуществлялось в связи с тем, что по 1 не было учтено отрицательное заключение, а по 331 ранее органы местного самоуправления проекты НПА в соответствующую прокуратуру не представляли (Алек-Заводский – 110, Могойтуйский – 48, Читинский – 37, Нер-Заводский – 32, Краснокаменский – 20, Приаргунский – 19, Оловянинский – 18, Калганский – 16, Красночикоийский – 9, Тунгокоченский – 8, Борзинский -5, Каларский – 5, Сретенский – 2, Балейский – 1, Улетовский – 1).

Надеемся, что заключенное в декабре 2017 года Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве между прокуратурой Забайкальского края и Ассоциацией «Совет муниципальных образований Забайкальского края», активизирует работу органов местного самоуправления – членов Ассоциации, на направление в раймежпрокуратуры всех проектов НПА.

Не во всех случаях представительные органы местного самоуправления уведомляют раймежпрокуроров о предстоящих сессиях и заседаниях. Среднекраевое участие в заседаниях органов местного самоуправления составляет 87,9% от всех проведенных заседаний ОМС(2425).

Не всегда органами местного самоуправления соблюдаются требования Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ устав муниципального образования направляется главой муниципального образования в регистрирующий орган в течение 15 дней со дня его принятия. Такие же требования предъявляются и к муниципальным правовым актам о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Несоблюдение указанного срока, на практике приводит к тому, что на момент (день) регистрации устава муниципального образования (или решения о внесении изменений в него) он уже противоречит федеральному законодательству, поскольку с момента принятия решения и до дня его регистрации изменилось законодательство и регистрирующий орган обоснованно отказывает в его регистрации.

Согласно ст. 5 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ глава муниципального образования в течение 10 дней со дня официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) обязан направить в регистрирующий орган сведения об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) для включения указанных сведений в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

По фактам нарушений требований Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (не направление или несвоевременное направление на государственную регистрацию уставов муниципальных образований; не направление или несвоевременное направление сведений об опубликовании (обнародовании) уставов муниципальных образований) по требованиям прокуроров 24 виновных лиц органов местного самоуправления привлечены к дисциплинарной ответственности (Акшинский – 1, Бaleyский – 1, Дульдургинский – 3, Каларский – 1, Кыринский – 2, Краснокаменский – 1, Могойтуйский – 1, Нерчинский – 2, Ононский – 1, Оловянинский – 3, Приаргунский – 3, Хилокский – 2, Чернышевский – 1, Читинский -1, Шелопугинский – 1), а 6 глав муниципальных образований – к административной ответственности по ст. 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Дульдургинский – 1, Нерчинский – 1, Оловянинский – 1, Читинский – 1, Петровск-Забайкальский – 2).

Не утрачивает актуальности вопрос исполнения органами местного самоуправления требований Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

На сайтах органов местного самоуправления не в полном объеме размещаются проекты муниципальных актов и принятые нормативные акты ОМС.

Не размещая проекты муниципальных нормативных правовых актов в сети Интернет, а также принятые НПА ОМС, не только нарушается Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», но и нарушаются права институтов гражданского общества и граждан, которые на основании ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

За нарушения требований Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (не размещение муниципальных актов и их проектов на сайтах органов местного самоуправления) 76 виновных лиц по представлениям прокуроров привлечены к дисциплинарной ответственности (Борзинский – 14, Бaleyский – 4, Дульдургинский – 6, Красночикойский – 8, Краснокаменский – 4, Оловянинский – 13, Хилокский – 7, Шилкинский – 8, Калганский 12), а 10 к административной ответственности по ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ (Краснокаменский – 4, Оловянинский – 4, Сретенский – 1, Хилокский – 1).

Не изжиты факты нарушения сроков рассмотрения актов прокурорского реагирования органами местного самоуправления. Факты нарушений имели место в Борзинском – 3, Шилкинском – 3, Краснокаменском – 2, Дульдургинском – 1, Забайкальском – 1, Калганском – 1, Оловянинском – 1, Читинском – 1, Шелопугинском – 1 районах, в связи с чем, по постановлениям прокуроров 14 должностных лиц органов местного самоуправления привлечены к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП.

Органами местного самоуправления не обеспечено безусловное исполнение требований законодательства о регистре муниципальных нормативных правовых актов.

Так в 2017 году в Акшинском районе принято 266 НПА ОМС (не считая уставы муниципальных образований), а включено в этом же году в регистр НПА ОМС только 132. Аналогичная ситуация в Агинском (317 и 276 соответственно), Дульдургинском (239 и 204), Забайкальском (730 и 497), Каларском (357 и 246), Краснокаменском (699 и 628), Нерчинском (962 и 939), Приаргунском (257 и 221), Сретенском (711 и 593), Чернышевском (606 и 220), Шилкинском (773 и 644) районах.

За нарушения законодательства о регистре муниципальных нормативных правовых актов к дисциплинарной ответственности по требованиям прокуроров привлечено 84 виновных лица органов местного самоуправления (Агинский – 5, Борзинский – 6, Бaleyский – 2, Дульдургинский – 10, Забайкальский – 1, Каларский – 2, Кыринский – 3, Карымский – 2, Могойтуйский – 1, Нер-Заводский – 1, Нерчинский – 3, Ононский – 4, Оловянинский – 7,

Приаргунский – 2, Хилокский – 9, Чернышевский – 5, Читинский – 13, Шилкинский – 8), а 33 главы муниципальных образований – к административной ответственности по ст. 19.7 КоАП РФ (Борзинский – 6, Дульдургинский – 4, Каларский – 1, Карымский – 1, Краснокаменский – 4, Могойтуйский – 4, Нерчинский – 2, Оловянинский – 6, Сретенский – 1, Тунгокоченский – 1, Хилокский – 1, Чернышевский -1, Шелопугинский – 1).

Направляя данную информацию, надеемся, что органами местного самоуправления края будут приняты дополнительные меры на обеспечение единства правового пространства Российской Федерации, выполнение Национальной стратегии противодействия коррупции, а также на улучшение взаимодействия с органами прокуратуры Забайкальского края.

Прокурор края

государственный советник
юстиции 3 класса



В.С. Войкин

И.В.Тверскова, тел. 35-38-90



06.02.18