

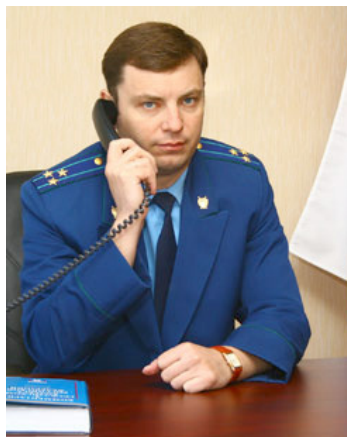
## Организация взаимодействия прокуратуры с органами местного самоуправления в правотворческой сфере

Различные аспекты участия прокурора в правотворческой деятельности неоднократно обсуждались на страницах журнала «Законность». В рамках данной статьи рассмотрим отдельные аспекты взаимодействия прокуратуры города Нижнего Новгорода с органами местного самоуправления, которые привели к довольно неожиданному результату. За несколько лет работы мы полностью изменили вектор указанного взаимодействия. В 2009 году акцент был сделан на выявление нормативных правовых актов органов местного самоуправления, противоречащих федеральному законодательству, и принятие мер прокурорского реагирования. По фактам выявленных нарушений подготовлено 12 протестов, направлено 9 заявлений в суд, после направления запроса прокурора города Городской Думой Нижнего Новгорода принято постановление об отмене 91 нормативного правового акта.

В 2011 году кардинально изменилось взаимодействие с органами местного самоуправления города, основные усилия прокуратуры направлены на выявление нарушений федерального законодательства в проектах нормативных правовых актов. В прокуратуру города Нижнего Новгорода в 2011 году поступило 350 проектов нормативных правовых актов, по результатам проверки законности и антикоррупционной экспертизы на 164 проекта подготовлены отрицательные заключения. Администрацией города и Городской Думой Нижнего Новгорода замечания прокурора удовлетворены в добровольном порядке, в связи с чем меры прокурорского реагирования по принятым нормативным правовым актам не применялись, подготовлены заключения об их соответствии федеральному законодательству.

В настоящее время прокуратурой города Нижнего Новгорода налажены конструктивные отношения с органами местного самоуправления города, позволяющие устранять противоречия в нормативных актах еще на стадии проектов.

В соответствии с Регламентом Городской Думы города Нижнего Новгорода, утв. решением городской



**В.А. Никонов**

*Прокурор города Нижнего Новгорода, старший советник юстиции, кандидат юридических наук*

Думы г. Н. Новгорода от 29.11.2006 № 38, и условиями соглашения прокуратуры города с администрацией города о взаимодействии в правотворческой сфере проекты правовых актов и правовые акты городской Думы и администрации города на постоянной основе представляются в прокуратуру города для проверки их законности и проведения антикоррупционной экспертизы. Прокуратурой города составляются заключения на правовые акты и их проекты.

Статьей 31 Регламента Городской Думы города Нижнего Новгорода, утв. решением Городской Думы г. Н. Новгорода от 29.11.2006 № 38, установлено право прокурора города принимать участие в заседаниях постоянных комиссий. Материалы к заседаниям постоянных комиссий направляются прокурору города не позднее, чем за 3 дня до их проведения.

Участие представителей прокуратуры города на регулярной основе в заседаниях постоянных комиссий Городской Думы города способствует своевременному доведению до сведения депутатов Думы замечаний прокурора о несоответствии проекта правового акта требованиям законодательства либо о наличии коррупциогенных факторов или нарушений юридической техники.

На рассмотрение Городской Думы города выносятся проекты правовых актов, доработанные с учетом замечаний прокурора города. Многие проекты нормативных актов на основании заключений прокурора города, озвученных на заседаниях постоянных ко-

миссий, снимаются с рассмотрения городской Думы в связи с несоответствием действующему законодательству.

Подтверждением изложенного являются следующие сведения: в прокуратуру города Нижнего Новгорода в 2011 году поступило 108 проектов решений Городской Думы города Н.Новгорода. По результатам проверки законности и антикоррупционной экспертизы на 25 проектов нормативных актов Думы подготовлены отрицательные заключения (в том числе, 11 заключений с указанием на коррупциогенные факторы и 5 на нарушения федерального законодательства). Замечания прокурора по 21 заключению были учтены при принятии правовых актов, остальные проекты сняты с рассмотрения для доработки.

Прокуратурой города Нижнего Новгорода по результатам проверки проекта решения Городской Думы города Нижнего Новгорода «Об утверждении положения о порядке и условиях предоставления семьям, в которых одновременно родились трое и более детей, социальной выплаты на строительство или приобретение жилья за счет средств городского бюджета» установлено его несоответствие требованиям Жилищного кодекса РФ и Закона Нижегородской области от 16.11.2005 № 179-З «О порядке ведения органами местного самоуправления городских округов и поселений Нижегородской области учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» в части установления порядка признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий и определения критериев нуждаемости.

Кроме того, проектом Положения не установлен срок для принятия Комиссией решения о предоставлении семье социальной выплаты или отказе в предоставлении социальной выплаты, что является коррупциогенным фактором, выражающимся в отсутствии сроков принятия решений органами местного самоуправления и их должностными лицами (подпункт «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – Методика), утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96).

В тексте проекта Решения имелись нарушения юридической техники, заключающиеся в несогласованности отдельных пунктов проекта Положения между собой.

По результатам проверки законности и антикоррупционной экспертизы прокуратурой города Нижнего

Новгорода подготовлено отрицательное заключение на проект Решения. Замечания прокурора доведены до сведения депутатов Думы на заседании профильной комиссии и были учтены при принятии решения городской Думы города Н. Новгорода от 20.04.2011 № 45 «Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления семьям, в которых одновременно родились трое и более детей, социальной выплаты на строительство или приобретение жилья за счет средств городского бюджета».

На постоянной основе сотрудники прокуратуры города Нижнего Новгорода принимают участие в работе постоянной комиссии городской Думы по внесению изменений в Устав города Нижнего Новгорода, что обеспечивает своевременное приведение Устава города в соответствие с изменениями в действующем законодательстве.

Вопросы взаимодействия прокуратуры города Нижнего Новгорода и администрации города в право-творческой сфере регламентированы соглашением от 25.10.2010.

В соответствии с условиями данного Соглашения проекты нормативных правовых актов, разработанные администрацией города Нижнего Новгорода, направляются в прокуратуру города Нижнего Новгорода для подготовки заключений.

Так, в ходе антикоррупционной экспертизы выявлены коррупциогенные факторы в проекте постановления администрации г.Н.Новгорода «Об утверждении Положения об аккредитации при администрации города Нижнего Новгорода хозяйствующих субъектов, осуществляющих подготовку схем расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте».

Пунктом 3.13 проекта Положения установлено, комиссия вправе аннулировать аккредитацию хозяйствующих субъектов в определенных данным пунктом случаях. Указанный пункт проекта Положения содержит коррупциогенный фактор, выражающийся в диспозитивном установлении возможности совершения органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (определение компетенции по формулировке «вправе»).

Пунктом 3.15 проекта Положения установлено, что представители аккредитованного хозяйствующего субъекта имеют право присутствовать на заседании комиссии при рассмотрении вопроса об аннулировании аккредитации и давать соответствующие пояснения. Аккредитованному хозяйствующему субъекту

направляется уведомление о принятии Комиссией решения об аннулировании аккредитации.

Данным пунктом не установлен срок, в течение которого аккредитованный субъект уведомляется об аннулировании аккредитации.

Таким образом, пункт 3.15 проекта Положения содержит коррупциогенный фактор, выражающийся в широте дискреционных полномочий – отсутствии или неопределенности сроков для принятия решения органами местного самоуправления и должностными лицами.

Кроме того, в разделе 3 проекта Положения не установлена процедура принятия Комиссией по аккредитации решений об аккредитации (отказе в аккредитации) или об аннулировании аккредитации, что является коррупциогенным фактором, выражающимся в отсутствии административных процедур (отсутствие порядка совершения органами местного самоуправления определенных действий).

Прокуратурой города в заключении на проект постановления изложены указанные замечания и предложено их устранить при принятии правового акта. Данные замечания учтены при принятии постановления администрации г. Н. Новгорода от 07.11.2011 № 4706 «Об утверждении Положения об аккредитации при администрации города Нижнего Новгорода хозяйствующих субъектов, осуществляющих подготовку схем расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте», коррупциогенные факторы исключены.

Представители прокуратуры города Н. Новгорода принимают участие в заседаниях рабочих групп администрации города Н. Новгорода по разработке проектов нормативных правовых актов.

Участие представителя прокуратуры города позволяет своевременно осуществлять правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов, в том числе на предмет выявления коррупциогенных факторов, и добиваться точного соответствия проектов федеральному законодательству.

Таким образом, активное участие прокуратуры города в правотворческой деятельности органов местного самоуправления г. Н. Новгорода влечет отсутствие необходимости в принятии мер прокурорского реагирования, направленных на приведение вновь принятых правовых актов в соответствие с требованиями действующего законодательства.

В соответствии с Уставом города Нижнего Новгорода прокурор города Нижнего Новгорода наделен правом правотворческой инициативы. В рамках реализации предоставленных полномочий прокуратурой

города разрабатываются проекты нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

По инициативе прокурора города решением городской Думы города Нижнего Новгорода от 26.10.2011 № 161 внесены изменения в Регламент Городской Думы, направленные на постоянное участие прокуратуры в деятельности Думы, а также определен порядок рассмотрения протестов, представлений и требований прокурора на заседаниях Думы и постоянных комиссий.

Предложения прокурора, внесенные посредством правотворческой инициативы и направленные на регламентирование взаимоотношений прокуратуры и администрации города, нашли закрепление во вновь принятом Регламенте администрации города Нижнего Новгорода, утв. постановлением администрации г. Н. Новгорода от 12.01.2012 № 114.

В рамках реализации правотворческой инициативы прокуратурой города Нижнего Новгорода разработан проект нормативного правового акта «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития городского округа Нижний Новгород». По результатам рассмотрения проекта постановлением администрации города Н. Новгорода утвержден Порядок разработки прогноза социально-экономического развития городского округа Нижний Новгород.

Прокурором города Нижнего Новгорода либо его заместителем на постоянной основе проводятся совещания с главой города (1 раз в месяц) и главой администрации города (2 раза в месяц), на которых анализируются выявленные прокуратурой города замечания при изучении нормативных правовых актов и их проектов, принимаются меры по недопущению подобных замечаний в дальнейшей деятельности.

В 2011 году проведено межведомственное совещание по вопросам взаимодействия прокуратуры города и органов местного самоуправления. Принято решение, согласно которому прокуратура будет принимать меры к активизации участия в правотворческой деятельности органов местного самоуправления, чаще выступать с правотворческой инициативой, принимать участие в планировании правотворческой работы органов местного самоуправления, информировать органы местного самоуправления о состоянии законности оказывать им методическую и консультативную помощь. Органы местного самоуправления обеспечивают своевременное и полное представление информации и документов по требованию прокурора.

В рамках мониторинга изменений федерального законодательства прокуратурой города регулярно доводится до сведения органов местного самоуправле-

ния информация о необходимости изменения муниципальных правовых актов.

По результатам сворок изменений в действующем законодательстве и ревизии актов муниципальных правовых актов прошлых лет прокурором города принимается комплекс мер, в том числе, информирование органов местного самоуправления о необходимости принятия либо внесения изменений в нормативные акты либо направление проекта нормативного правового акта в рамках правотворческой инициативы. В случае неприведения нормативного правового акта в соответствие с внесенными в действующее законодательство изменениями, принимаются акты прокурорского реагирования.

В 2011 году в целях понуждения к принятию нормативных правовых актов прокурором города направлено в органы местного самоуправления города 12 информационных в порядке ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и внесено 1 представление.

В ходе ревизии нормативных актов органов местного самоуправления прошлых лет прокурором города в 2011 году принесено 7 протестов, направлено 4 требования об изменении правовых актов в целях исключения коррупциогенных факторов.

Необходимо отметить, что конструктивное взаимодействие прокуратуры города с органами местного самоуправления в правотворческой сфере невозможно без взаимной заинтересованности всех участников данного процесса.

В этой связи показательны оценки, которые прозвучали в марте 2012 года на заседании Городской Думы в отчете главы города Нижнего Новгорода за 2011 год О.В. Сорокина: «Важно отметить, что в настоящее время с прокуратурой города налажены конструктивные отношения, позволяющие устранять противоречие в нормативных актах Думы еще на стадии проектов.»<sup>1</sup>

Правильная организация взаимодействия прокуратуры города Нижнего Новгорода с органами местного самоуправления в правотворческой сфере заслужила положительной оценки со стороны руководства прокуратуры Нижегородской области.

В соответствии с приказом прокурора Нижегородской области от 07.03.2012 года заместитель прокурора города Нижнего Новгорода Е.Н. Зубова признана победителем конкурса «Лучший по профессии» с занесением на Доску почета прокуратуры Нижегородской области по направлению взаимодействия с представительными (законодательными) и исполнительными органами области и органами местного самоуправления.

В заключение отметим, что опыт, накопленный прокуратурой города Нижнего Новгорода по взаимодействию с органами местного самоуправления города в сфере правотворческой деятельности, в дальнейшем будет активно применяться в повседневной работе, а порядок взаимодействия с органами местного самоуправления города – совершенствоваться с учетом требований приказов Генерального прокурора Российской Федерации и прокурора Нижегородской области. ■

---

<sup>1</sup> См.: Отчет главы города Нижнего Новгорода о результатах деятельности за 2011 год – <http://www.gorduma.nnov.ru/index.php?id=1591>