

Совершенствование нормативно-правовой базы как одно из направлений деятельности прокуратуры Нижегородской области в сфере укрепления законности

Практика прокурорского надзора свидетельствует о наличии в многообразии современного российского законодательства некоторых пробелов, неточностей, урегулирование и восполнение которых способствует укреплению законности.

В данной связи прокуратура Нижегородской области активно использует предоставленную законодательством возможность участия в правотворческой деятельности органов власти и местного самоуправления области, рассматривая ее в качестве одной из превентивных мер нарушения закона.

В первом полугодии текущего прокуратурой области года внесено в региональный парламент 8 законопроектов, из которых 7 – приняты, 1 – находится на рассмотрении. Это законопроекты, направленные на совершенствование административного законодательства Нижегородской области, в части наделяния должностных лиц органов местного самоуправления правом составлять при осуществлении муниципального жилищного контроля протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.21–7.23 КоАП РФ, введение административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области, Уполномоченного по правам ребенка в Нижегородской области, установление административной ответственности за нарушение правил пользования Нижегородским метрополитеном.

Ряд законопроектов был разработан в целях приведения законов области в соответствие с изменениями федерального законодательства, а также с учетом опыта других субъектов Российской Федерации, в частности законопроект, вносящий изменения в Закон Нижегородской области «О противодействии коррупции в Нижегородской области», предусматривающий обязанность лиц, замещающих государственные должности области, членов их семей, а также иных лиц предоставлять сведения о своих расходах. По инициативе прокурора области приведен в соответствие с изменениями федерального законодательства Закон области «О комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в Нижегородской области».



К.М. Кожевников

*Прокурор Нижегородской области,
государственный советник юстиции второго класса,
кандидат юридических наук,
почетный работник прокуратуры,
заслуженный юрист России*

Прокуроры городов и районов области принимали активное участие в правотворческой деятельности муниципальных органов власти.

Большие усилия сосредоточены на изучении проектов муниципальных правовых актов. За первое полугодие 2013 года количество подготовленных горрайпрокурорами заключений на проекты НПА увеличилось и составило более 6,4 тысяч заключений (в аналогичном периоде более 4,6 тыс.), что составило 98% от общего количества принятых НПА за отчетный период (АППГ – 83%). Горрайпрокурорами предотвращено принятие 624 незаконных НПА (АППГ – 720).

Так, изучение проекта постановления администрации Саргинского сельсовета Краснооктябрьского муниципального района «О предоставлении гражданами, замещающими муниципальные должности, должности муниципальной службы сведений о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» показало, что в нарушение требований ч. 2 ст. 18 Федерального закона от 03.12.2012 N 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» п. 3 проекта постановления устанавливает, что обязанность по предоставлению сведений о расходах возникает в отношении сделок, совершенных с 01 января 2013 года. Заключение прокуратуры района учтено органами местного самоуправления района при принятии НПА.

В ходе изучения проекта постановления администрации г. Арзамаса «О прекращении отопительного периода 2012–2013 гг.» установлено, что он противоречит пункту 5 постановления Правительства РФ от 06.05.2011 N 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов», согласно которому отопительный период должен начинаться или заканчиваться со дня, следующего за днем окончания 5-дневного периода, в течение которого соответственно среднесуточная температура наружного воздуха ниже 8 градусов Цельсия или среднесуточная температура наружного воздуха выше 8 градусов Цельсия. На 30.04.2013 г. среднесуточная температура воздуха на протяжении 5 суток не превышала 8 градусов Цельсия. Замечания прокуратуры учтены при принятии НПА.

В проекте решения Совета депутатов городского округа Семеновский «Об утверждении Положения о приватизации муниципального имущества городского округа Семеновский Нижегородской области» при

определении категорий покупателей муниципального имущества не были учтены исключения, предусмотренные частью 1 статьи 5 Федерального закона от 21 декабря 2001 года N 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», не был установлен порядок подведения итогов продажи муниципального имущества и порядок заключения с покупателем договора купли-продажи муниципального имущества без объявления цены, не верно определен порядок оплаты имущества, а также права КУМИ по распоряжению имуществом, в случае если продажа муниципального имущества, включенного в прогнозный план приватизации, не состоялась. Замечания Семеновского городского прокурора были учтены при принятии правового акта.

В основном недостатки в проектах муниципальных актов устраняются до их принятия. В случае принятия правовых актов без учета замечаний горрайпрокуроров на незаконные акты приносятся протесты.

Изучением проекта постановления Тоншаевской районной администрации Нижегородской области об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Предоставление информации о результатах сданных экзаменов, тестирования и иных вступительных испытаний, а также о зачислении в образовательное учреждение» установлено, что проект противоречил федеральному законодательству.

В соответствии с проектом регламента органами, предоставляющими муниципальную услугу, являются все муниципальные образовательные учреждения района, без исключений. Вместе с тем, Законом РФ от 10.07.1992 N 3266-1 «Об образовании» вступительные испытания в учреждения дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования не предусмотрены.

Прокурором района на проект подготовлено отрицательное заключение. Вместе с тем, указанный проект был принят. На принятое постановление Тоншаевской районной администрации прокуратурой района принесен протест, который был удовлетворен.

В первом полугодии 2013 года горрайпрокуроры принимали участие в заседаниях представительных органов местного самоуправления, на которых выступали с замечаниями на проекты нормативных правовых актов, а также в участвовали работе комиссий представительных органов местного самоуправления, в ходе изучения планов нормотворческой работы органов местного самоуправления вносили предложения по их дополнению.

Так, по предложению Кулебакского городского прокурора в план нормотворческой работы Городской думы на 2013 включено принятие решения «Об утверждении Положения о решении вопроса местного значения города Кулебаки в области организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом».

Важной формой правотворческой деятельности органов прокуратуры является участие в заседаниях представительных органов местного самоуправления. Непосредственное участие в сессиях предоставляет возможность прокурорам услышать проблемы, которые имеются в муниципальных образованиях, улучшить взаимодействие с муниципальной властью, довести позицию прокуратуры, изложенную в документах прокурорского реагирования до адресата.

Горрайпрокуроры продолжили работу по выявлению пробелов в муниципальных правовых базах, в целях устранения которых направлялись информации в органы местного самоуправления о необходимости принятия муниципальных правовых актов по полномочиям, предоставленным федеральными, региональными законами, вносились представления об устранении нарушений федерального законодательства в части непринятия правовых актов и внесению изменений с действующие акты в сфере противодействия коррупции, бюджетного, жилищного, градостроительного, законодательства, законодательства об образовании, о социальной защите инвалидов. Всего внесено 1050 представлений и информации. По результатам их рассмотрения уже принято 416 правовых акта.

За анализируемый период Городецким городским прокурором в органы местного самоуправления муниципальных образований Городецкого муниципального района направлено 26 информационных писем, из них 16 – о внесении изменений в административные регламенты с учетом требований Указа Президента РФ от 07.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; 10 – о внесении изменений в Уставы муниципальных образований в связи с внесением изменений в законодательство о выборах; а также 64 представления: из них 5 – о разработке регламента осуществления муниципального жилищного контроля; 10 – о разработке муниципальной программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства; 16 – о разработке Порядка предоставления сведений о расходах муниципальных

служащих и членов их семей; 1 – о разработке муниципального правового акта в сфере охраны здоровья граждан; 9 – о разработке НПА, определяющего порядок размещения сведений о расходах на официальных сайтах ОМС и их предоставления СМИ для опубликования; 10 – о разработке НПА, определяющих порядок контроля за соответствием расходов лиц, включенных в установленные ОМС перечни, их доходам; 3 – об утверждении Перечней автомобильных дорог общего пользования местного значения; 10 – о внесении дополнений в Уставы муниципальных образований, связанных с созданием органов муниципального контроля в сфере торговой деятельности и 1 модельный правовой об утверждении Положения о предоставлении лицом, поступающим на должность руководителя муниципального учреждения, руководителем муниципального учреждения сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. 16 информационных писем и 2 представления удовлетворены. По остальным ведется работа по разработке НПА.

Прокурором Ветлужского района внесены представления в связи с отсутствием Порядка определения объема и условий предоставления субсидий бюджетным учреждениям и Порядка определения платы оказываемых бюджетными учреждениями услуг (ст. 78.1 ч. 1 БК РФ, ст.9.2 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Прокуратурой Тоншаевского района направлена информация о принятии правового акта о создании Комиссии по установлению факта невозможности проживания детей-сирот, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 21.12.1996 N 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», предусматривающей дополнительные гарантии прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на имущество и жилое помещение.

Прокурорами оказывается помощь органам местного самоуправления по приведению нормативной базы в соответствие с федеральным законодательством. В органы местного самоуправления направляются проекты НПА, модельные акты об утверждении

Порядка создания и использования, в том числе на платной основе парковок, парковочных мест, расположенных на автомобильных дорогах общего пользования (прокуратуры Ковернинского, Починковского, Большемурашкинского районов), об определении границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции (Павловская городская прокуратура, прокуратура Тоншаевского района), о реализации полномочий по проверке обращений о невыполнении управляющей организацией обязательств, предусмотренных частью 2 статьи 162 Жилищного кодекса РФ (прокуратуры Перевозского, Вачского районов, Павловская, Балахнинская городские прокуратуры, прокуратура ЗАТО г. Саров и др.).

Прокурором ЗАТО г. Саров в городскую Думу направлен проект решения «Об утверждении Положения о выплате денежной компенсации гражданам, переезжающим из закрытого административно-территориального образования на новое место жительства».

В представительный орган г. Кстово направлен проект нормативно-правового акта, определяющего Порядок официального опубликования сведений о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципального образования городского поселения «город Кстово» Кстовского района Нижегородской области, работников муниципальных учреждений муниципального образования с указанием фактических затрат на их денежное содержание.

Прокурором Ардатовского района в администрацию района направлен проект «Положения о порядке проведения предварительной экспертной оценки последствий принятия решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося муниципальной собственностью Ардатовского муниципального района Нижегородской области». Проект был принят администрацией района.

В целях реализации полномочий по нормотворчеству Кулебакской городской прокуратурой внесено в органы местного самоуправления 9 проектов муниципальных актов, в том числе: «Об установлении времени прибытия скорой медицинской помощи к пациенту»; «Об утверждении порядка возмещения части расходов по оплате коммунальных услуг по обслуживанию здания индивидуального жилого дома с помещениями для размещения семейного детского

сада, воспитателю семейного детского сада»; 7 проектов о внесении изменений в Уставы муниципальных образований. Правовые акты приняты.

Изменения, внесенные приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 06.02.2013 N 56 в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 N 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратур и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», облегчили работу прокуроров в части подготовки письменных заключений на проекты, к которым отсутствуют замечания.

Вместе с тем, в работе горрайпрокуроров имеются и проблемы. Постоянные изменения федерального законодательства, в частности, неоднократные в течение года изменения Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», требующие своевременного внесения изменений в Уставы муниципальных образований, требуют также неоднократного реагирования со стороны прокуроров. В тоже время в федеральном законодательстве отсутствуют сроки, в течение которых ОМС обязаны привести свои НПА (Уставы) в соответствие с федеральным законодательством, что приводит к затягиванию процесса, «накоплению» изменений перед регистрацией Уставов в органах Минюста РФ.

Несмотря на заключенные прокурорами городов и районов области с органами местного самоуправления соглашения о взаимодействии в правотворческой сфере, предусматривающие порядок взаимодействия и сроки направления в прокуратуру проектов НПА для их предварительного изучения, эти сроки ОМС не всегда соблюдаются. Остаются невысоким уровень профессиональной, правовой подготовки муниципальных служащих, особенно сельских поселений. Несмотря на замечания прокуроров, ОМС допускаются типичные ошибки, что характерно, например, для правовых актов, утверждающих административные регламенты по предоставлению муниципальной услуги.

Прокуратура Нижегородской области в октябре 2013 планирует проведение семинара с органами местного самоуправления области по повышению квалификации муниципальных служащих.

Учитывая требования, изложенные в решении коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16 мая 2013 года «О состоянии про-

курорского надзора за исполнением требований федерального законодательства органами местного самоуправления», а также в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 21.06.2013 N 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями», прокуроры городов и районов области нацелены на обеспечение упреждающего надзора в сфере муниципального нормотворчества, своевременное принятие мер по приведению нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством, необходимость участия во всех заседаниях представительных органов местного самоуправления обращено внимание прокуроров, организацию своевременного поступления из органов местного самоуправления проектов нормативных правовых актов для их изучения в целях предупреждения принятия незаконных правовых актов и актов, содержащих коррупциогенные факторы, а также активное использование права нормотворческой инициативы, предоставленное муниципальными органами власти.

Кроме того, проведенные мероприятия вскрыли факты непринятия органами системы уголовного исполнения наказания эффективных мер по отслеживанию фактов совершения правонарушений гражда-

нами в период условного осуждения или досрочного освобождения от наказания за преступления в сфере незаконного оборота наркотиков для обращения в суд в целях их отмены, непривлечения органами ФССП России по Нижегородской области к административной ответственности по ст.20.25 КоАП РФ неплатильщиков штрафов, назначенных за наркопронарушения, что не позволяет добиться реализации принципов наказания и не служит целям исправления лиц, совершивших правонарушения и преступления в данной сфере.

Всего за время проведения акции горрайпрокурорами внесено 34 представления об устранении нарушений федерального законодательства руководителям органов внутренних дел, по результатам рассмотрения которых 25 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности. Часть актов прокурорского реагирования находится на рассмотрении.

Изложенное позволило сделать обоснованные выводы о необходимости принятия мер к качественному изменению работы данных структур.

Таким образом, проведенные мероприятия создали эффективную систему вовлечения населения в работу правоохранительных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков, которая должна быть использована и в дальнейшем. ■