

Анализ деятельности органов местного самоуправления Качугского района в условиях правового пространства: проблемы и пути их разрешения. Опыт и ошибки в практике применения отдельных положений действующего

В ходе осуществления надзора за законностью правовых актов органов местного самоуправления района в 2015 году прокуратурой района выявлено 334 нарушений закона (АППГ – 305), принесено протестов – 21 (АППГ – 24); внесено представлений – 95 (АППГ – 42), с требованиями о принятии ОМС НПА в сферах соблюдения законодательства об отходах производства и потребления, о защите прав субъектов малого и среднего предпринимательства, в сфере развития и популяризации физической культуры и спорта, бюджетного законодательства, в сфере закупок и т.д..

В 2015 г. в целях оказания органам местного самоуправления района правовой помощи прокуратурой района разработано 3 модельных правовых акта, 24 инициативных проектов нормативных правовых актов, в адрес глав муниципальных образований района прокуратурой района подготовлено и направлено 2 вида информации о необходимости разработки и принятия, приведения в соответствие правовых актов, разъяснении законодательства, недопустимости нарушения законодательства при нормотворчестве.

В истекшем периоде 2016 года прокуратурой района в целях оказания помощи в осуществлении правотворческой деятельности в адрес ОМС направлено 30 информации, 5 модельных актов, 16 инициативных проектов.

На протяжении длительного времени остается проблемным вопрос приведения в соответствие Уставов поселений. Зачастую указанная работа поселениями осуществляется не непостоянной основе. Несмотря на постоянно изменяющееся законодательство, изменения в Уставы поселения вносятся от одного до двух раз в год.

Так, в 2015 году прокуратурой района в ходе осуществления надзора за законностью Уставов муниципальных образований внесено 3 представления о приведении Уставов муниципальных образований в соответствие с законом (Уставы Качугского (городского) муниципального образования, Манзурского и Харбатовского сельских поселений).

В 2016 году в целях приведения Уставов МО в соответствие с действующим законодательством прокуратурой района в адрес 8 МО направлены инициативные проекты.

Кроме того, в рамках прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов в целях обеспечения юридического просвещения в сфере нормотворчества прокуратурой района в течение 2014-2015 г.г. неоднократно до сведения главы Вершино-Тутурского муниципального образования направлялись информации о необходимости внесения изменений и дополнений в нормативно-правовую базу поселения, в том числе, в Устав Вершино-Тутурского муниципального образования. В связи с тем, что с марта 2013 г. Устав Вершино-Тутурского муниципального образования не приводился в соответствие с действующим

законодательством, прокуратурой района в августе 2014 г. в рамках предоставленного ст. 9 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», ч. 1 ст. 43 Устава Вершино-Тутурского муниципального образования права правотворческой инициативы был разработан проект Устава Вершино-Тутурского муниципального образования. Однако, несмотря на оказываемую прокуратурой района методическую помощь, Думой Вершино-Тутурского муниципального образования работа по приведению Устава в соответствие с действующим законодательством путем внесения в него изменений и дополнений не осуществлялась. В связи с изложенным, в отчетном периоде (19.03.2015 г.) прокуратурой предъявлено **исковое заявление** в суд об обязанности Думы Вершино-Тутурского муниципального образования привести Устав поселения в соответствие с действующим законодательством. На настоящее время требования прокурора исполнены.

ДЛЯ СВЕДЕНИЯ НАИБОЛЕЕ АКТУЛЬНЫЕ МЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ В 2015 ГОДУ ПО СФЕРАМ.

В сфере бюджетных правоотношений.

Прокуратурой Качугского района в порядке статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» на предмет соответствия закону проверено постановление главы Белоусовского муниципального образования от 05.02.2015 года № 5 «Об утверждении порядка предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ и услуг за счет средств бюджета администрации Белоусовского сельского поселения».

В ходе проверки установлено, что указанное постановление не соответствует закону по следующим основаниям.

В нарушение статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации Порядок предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ и услуг за счет средств бюджета администрации Белоусовского сельского поселения, утвержден постановлением главы поселения от 05.02.2015 года № 5.

В связи с выявленными нарушениями закона в адрес главы поселения принесен протест от 12.08.2015 года, который рассмотрен и удовлетворен, путем принятия постановления от 02.09.2015 года № 66.

Прокуратурой района на предмет соответствия действующему законодательству проверено решение Думы муниципального образования «Качугский район» от 30.10.2019 года (в ред. от 26.10.2012 года) № 282 «Об утверждении «Положения о бюджетном Процессе в муниципальном образовании «Качугский район».

В ходе проверки установлено, что указанный акт в части противоречит действующему законодательству : статье 1 Федерального закона от 07.05.2013 N 104-ФЗ (ред. от 31.12.2014) "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные

акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса", статье 1 Федерального закона от 23.07.2013 N 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", статье 1 Федерального закона от 22.10.2014 N 311-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации", статье 1 Федерального закона от 04.10.2014 N 283-ФЗ (ред. от 24.11.2014) "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений".

В связи с выявленными нарушениями закона 17.12.2015 года прокуратурой района принесен протест, который находится на рассмотрении.

В отчетном периоде прокуратурой с учетом информационного письма прокуратуры Иркутской области от 03.04.2015 г. № 7/1-23-2015 проведена проверка деятельности органов местного самоуправления района в сфере соблюдения бюджетного законодательства в части разработки и принятия нормативных правовых актов, предусмотренных ст. 79 Бюджетного кодекса РФ. Установлено, что в нарушение требований закона в 13 муниципальных образованиях (Ангинском, Бирюльском, Залогском, Зареченском и др.), а также в МО «Качугский район» нормативные правовые акты, регламентирующие порядок принятия решений о подготовке и реализации бюджетных инвестиций и порядок предоставления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства не разрабатывались и не утверждались. В связи с выявленными нарушениями закона в адрес мэра МО «Качугский район», а также в адрес 13 глав сельских поселений 29.05.2015 г. внесено 14 представлений об устранении нарушений закона, которые рассмотрены и удовлетворены, путем принятия соответствующих НПА.

В сфере реализации ПНП.

Информация отсутствует.

В сфере законодательства о труде.

В 2015 году прокуратурой района в сфере трудового законодательства оспорено постановление мэра МО «Качугский район» от 20.01.2015 г. № 1 «Об утверждении перечней учреждений, организаций и предприятий для использования труда осужденных к обязательным работам и для отбывания наказания осужденных к исправительным работам». В нарушение ст.ст. 331, 351.1 Трудового кодекса РФ в пункт 4 Перечня учреждений, организаций и предприятий для использования труда осужденных к обязательным работам включено МКОУ Залогская СОШ (вид обязательных работ – мытье окон производственных и непроизводственных помещений). Данный правовой акт противоречил требованиям закона в той мере, в которой позволяет направлять в образовательные учреждения, где обучаются дети, осужденных, которым назначено наказание в виде обязательных работ, независимо от объекта преступного посягательства, вида и степени тяжести совершенного преступления, срока, прошедшего с

момента его совершения, формы вины, обстоятельств, характеризующих личность, в том числе, поведение лица после совершения преступления, отношение к исполнению трудовых обязанностей, а также иных факторов, позволяющих определить, представляет ли конкретное лицо опасность для жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних. Протест от 15.04.2015 г. рассмотрен и удовлетворен, образовательное учреждение из Перечня учреждений, организаций и предприятий для использования труда осужденных к обязательным работам исключено.

Проведенной антикоррупционной экспертизой решения Думы Бутаковского сельского поселения от 14.11.2014 года № 74 «Об упорядочении оплаты труда главе сельского поселения, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе в муниципальном образовании Бутаковское сельское поселение» (далее решение) установлено, что решением не конкретизировано какие именно составляющие оплаты труда главы поселения составляют ежемесячное денежное вознаграждение.

Данный факт свидетельствует о наличии в решении коррупциогенного фактора, в виде широты дискреционных полномочий, выраженной в неопределенность условий принятия решения (подпункт «а» пункт 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 года № 96), что в последствие может создать условия для проявления коррупции со стороны должностных лиц органов местного самоуправления Бутаковского сельского поселения, так как отсутствие четкой регламентации составных частей ежемесячного денежного вознаграждения, может повлечь не только нарушение прав главы поселения на достойную оплату труда, но и создать условия для нарушения части 2 статьи 136 БК РФ.

В связи с выявленными нарушениями закона на указанное постановление внесено требование от 25.11.2015 года, которое находится в стадии рассмотрения.

В сфере природоохранного законодательства, в том числе земельного.

Прокуратурой района на предмет соответствия действующему законодательству проверено постановление администрации Бутаковского сельского поселения № 39а от 15.10.2015 года «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов и без предварительного согласования места размещения объекта».

В ходе проверки установлено, что указанный акт противоречит действующему законодательству, так как принят с превышением установленной законом компетенции.

По данному факту в адрес главы Бутаковского МО принесён протест от 15.12.2015 года, который находится в стадии рассмотрения.

Прокуратурой Качугского района в порядке статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» на предмет соответствия закону проверено постановление главы Большетарельского муниципального образования от 22.05.2015 года № 30 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги по «Изменению одного вида разрешенного использования земельных участков на другой вид разрешенного использования».

В ходе проверки установлено, что указанное постановление не соответствует требованиям части 6 статьи 11. 2. Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 31.12.2014) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", в связи чем, 12.08.2015 года прокуратурой района принесен протест, который рассмотрен и удовлетворен - постановление от 28.08.2015 года № 41.

Аналогичные нарушения выявлены в постановлении главы Зареченского муниципального образования от 09.07.2015 года № 17 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Организация снабжения населения топливом в границах поселения», в связи с чем, 12.08.2015 года прокуратурой района принесен протест, который рассмотрен и удовлетворен - постановление от 20.08.2015 года № 19.

Прокуратурой Качугского района на предмет соответствия закону проверено постановление главы Белоусовского муниципального образования от 30.01.2015 года № 60 «Об утверждении порядка опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов Белоусовского сельского поселения ».

В ходе проверки установлено, что указанное решение не соответствует требованиям части 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в связи с чем, 11.08.2015 года прокуратурой района принесен протест, который рассмотрен и удовлетворен - постановление от 02.09.2015 года № 66.

Одновременно в отчетном периоде прокуратурой района проводилась работа, направленная на правовое регулирование на местном уровне отдельных положений федерального законодательства, в том числе, **в сфере охраны природы.** Так, прокуратурой в ходе осуществления надзорной деятельности проведена проверка по соблюдению органами местного самоуправления законодательства об отходах производства и потребления. Проверкой установлено, что в нарушение требований Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федерального закона от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» муниципальными образованиями не разработаны и не утверждены генеральные схемы очистки населенных пунктов, а также порядки сбора отходов на территориях муниципальных образований.

В связи неурегулированием на местном уровне данных положений законодательства прокуратурой района 17.03.2015 г. в адрес глав муниципальных образований внесено 12 представлений об устранении

нарушений закона с требованием разработать и принять соответствующие МНПА. Акты прокурорского реагирования рассмотрены и удовлетворены, привлечено к дисциплинарной ответственности должностных лиц – 10.

В сфере защиты прав СМСП.

Также прокуратурой проведена проверка в части соблюдения органами местного самоуправления района требований законодательства, направленного на **защиту прав субъектов малого и среднего предпринимательства**. Установлено, что на местном уровне правовая регламентация отдельных норм Федерального закона от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» отсутствует. Так, в соответствии с ч. 4.1 ст. 18 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе утверждать перечни муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства). Порядок формирования, ведения, обязательного опубликования указанных в части 4 названной статьи перечней, а также порядок и условия предоставления в аренду (в том числе льготы для субъектов малого и среднего предпринимательства, занимающихся социально значимыми видами деятельности, иными установленными федеральными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства, региональными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства, муниципальными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства приоритетными видами деятельности) включенного в них муниципального имущества устанавливаются соответственно муниципальными правовыми актами. В нарушение требований части 4.1 ст. 18 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» указанные порядки органами местного самоуправления района не разрабатывались и не утверждались. В связи с изложенным, прокуратурой района 17.03.2015 г. в адрес глав муниципальных образований внесено 13 представлений с требованием принять меры по устранению нарушений закона путем разработки и утверждения муниципального нормативного правового акта, регламентирующего порядок формирования, ведения, обязательного опубликования перечня, предусмотренного ч. 4 ст. 18 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Все акты прокурорского реагирования рассмотрены и удовлетворены, по результатам рассмотрения представлений 9 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

О других фактах существенного ущемления общества.

В мае 2015 г. прокуратурой во исполнение плана работы прокуратуры Иркутской области на 1 полугодие 2015 г. в органах местного самоуправления района проведена проверка на предмет исполнения законодательства, направленного на обеспечение здорового образа жизни

детей, организацию их занятости, развитие физической культуры и спорта. Проверкой в части создания органами местного самоуправления района условий для развития и популяризации на территории сельских поселений **физической культуры и спорта** установлено, что в нарушение ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», ч. 1 ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» рядом муниципальных образований (Белоусовским, Бирюльским, Верхоленинским, Залогским, Харбатовским и др.) местные программы развития физической культуры и спорта не разрабатывались и не утверждались. В целях понуждения муниципальных образований разработать и принять указанные местные программы прокуратурой 29.05.2015 г. в адрес глав муниципальных образований внесено 9 представлений об устранении нарушений закона. В настоящее время акты прокурорского реагирования находятся в стадии рассмотрения и устранения выявленных нарушений закона.

Кроме того, сообщаю, что 23.06.2015 г. по результатам проверки в адрес 14-ти глав муниципальных образований прокуратурой района внесено 14 представлений об устранении нарушений закона. Проверкой установлено, что нормативные правовые акты, необходимые для реализации полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части организации снабжения населения топливом, муниципальными образованиями не разрабатывались и не принимались. В связи с указанным, прокуратурой внесены представления с требованием разработать и принять административные регламенты по предоставлению муниципальной услуги «Организации снабжения населения топливом». В настоящее время акты прокурорского реагирования находятся на рассмотрении.

В августе 2014 г. прокуратурой района в целях недопущения фактов принятия муниципальными образованиями района нормативных правовых актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству и (или) содержащих коррупциогенные факторы, с органами местного самоуправления всех муниципальных образований (в том числе, с Думой и администрацией МО «Качугский район») заключены Соглашения о Порядке взаимодействия в сфере нормотворчества. Одними из условий данных Соглашений являются, в том числе, своевременное информирование прокуратуры района о дате, времени и месте, вопросов повестки заседаний представительных и исполнительных органов муниципальных образований, а также направление для проверки в прокуратуру района проектов нормативных правовых актов представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Так, в рамках соблюдения заключенных Соглашений в 1-м полугодии 2015 г. в прокуратуру района поступило 62 проекта МНПА, на 4 проекта МНПА дано 4 отрицательных заключений. Стоит отметить, что в отчетном периоде органами местного самоуправления

района на основании разработанных прокуратурой модельных НПА и инициативных проектов НПА принято 53 МНПА. В связи с тем, что указанные МНПА разрабатывались прокуратурой, необходимости в направлении их на проверку в виде проектов не имелось.

В 2015 году прокуратурой района по факту некачественной подготовки правового акта 29.05.2015 г. внесено представление об устранении нарушений закона в адрес главы Качугского МО (городского поселения). Так, 30.01.2013 г. Думой Качугского МО (городское поселение) принято решение № 29, которым утверждена Программа комплексного развития коммунальной инфраструктуры Качугского МО (городское поселение) на 2013-2017 г.г. Во исполнение задания прокуратуры области от 14.04.2015 г. № 7/1-21-2015 прокуратурой района вышеуказанное решение проверено на предмет соответствия действующему законодательству. Проверкой правового акта установлено, что в нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 14.06.2013 г. № 502 «Об утверждении требований к программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов» программа комплексного развития коммунальной инфраструктуры Качугского МО (городского поселения) разработана менее чем на 10 лет. Кроме того, программа не содержит обосновывающие материалы, паспорт программы не содержит данных об объеме требуемых капитальных вложений. Акт прокурорского реагирования рассмотрен и удовлетворен.

Аналогичные представления внесены в адрес глав еще 13 МО, которые находятся в стадии рассмотрения.

Представления об устранении нарушений закона, основанием для внесения которых явились противоречия правовых актов требованиям федерального законодательства, нарушения в сфере муниципального нормотворчества в 2015 г. не вносились, в связи с чем, лица к дисциплинарной ответственности не привлекались. Причиной тому явилось принятие прокуратурой в отчетном периоде на стадии принятия органами местного самоуправления МНПА превентивных мер, направленных на недопустимость принятия органами местного самоуправления незаконных правовых актов.

Проблемные вопросы 2016 года....

1. Остается вопрос по принятию своевременных мер по приведению в соответствие с действующим законодательством Уставов поселения. Так, до настоящего времени имеется необходимость внесения изменений в Уставы Бирюльского МО, Ангинского МО, Харбатовского МО, Манзурского МО, Карлукского МО, Большетарельского МО, Бутаковского МО.
2. На настоящее время практически во всех МО района имеется потребность в принятии НПА в бюджетной сфере (не во всех МО разработаны Положения о порядке ведения расходных обязательств,

Положения о ведении муниципальных долговых книг, Порядки ведения учета исполнительных документов...); в сфере соблюдения земельного законодательства (не во всех МО разработаны порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, отсутствуют административные регламенты предоставления земельных участков на бесплатно, на торгах, без проведения торгов...); в сфере соблюдения законодательства о персональных данных (не во всех МО разработаны Порядок обработки персональных данных, правила рассмотрения запроса субъектов персональных данных и их представителей...); в сфере соблюдения законодательства о собственности (не во всех МО разработаны положения о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом...); в сфере соблюдения жилищного законодательства (не во всех МО разработаны НПА, регламентирующие вопросы обеспечения малоимущих жильем

3. ОМС поселений не проводится мониторинг действующего законодательства;
4. ОМС поселений не проводится антикоррупционная экспертиза НПА и их проектов;
5. ОМС не в полной мере соблюдаются права граждан на информационное обеспечение о деятельности ОМС: на сайтах ОМС не в полном объеме размещена информация, согласно утвержденным на муниципальных уровнях перечням.
6. В ряде поселений до настоящего времени отсутствует доступ к сети интернет: Залогское МО, Зареченское МО.
7. Основными причинами допущения в муниципальных нормативных правовых актах (проектах МНПА) нарушений федерального законодательства либо несоответствия ему, коррупциогенных факторов, по-прежнему, являются отсутствие квалифицированных кадров на местах (специалистов со специальными познаниями в различных областях права), нормативной правовой базы, в т.ч. справочных правовых систем (таких как «Консультант Плюс», «Гарант»), информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Пути решение проблем:

1. Работа в сфере осуществления ОМС правотворчества и информационного обеспечения должна находиться на личном контроле глав поселений;
2. Работу в сфере осуществления ОМС правотворчества необходимо поручить опытным работникам администраций поселений;
3. При осуществлении приема на муниципальную службу и проведении аттестации муниципальных служащих особое внимание уделять знаниям служащих необходимой нормативной правовой базы.

4. Каждое поселение должно принять меры к обеспечению систематического мониторинга действующего законодательства, в связи с этим, должны быть созданы условия доступности поселений к правовым системам и (или) сети Интернет.
5. На особый контроль поставить вопрос приведения Уставов поселений в соответствие с законом.
6. С учетом направленного прокуратурой района перечня НПА, которые должны быть приняты МО, принять меры к разработке недостающих НПА и к их утверждению.

28.04.2016.

Креслер Вадим Юрьевич
Май-16

