Выступление начальника департамента ведения регистра муниципальных правовых актов государственно-правового управления администрации Губернатора Ульяновской области Котельниковой О.В. «Об актах прокурорского реагирования, вынесенных на муниципальные правовые акты муниципальных образований Ульяновской области за период с 21.03.2018 по 03.04.2018».

**05.04.2018**

За период с 21марта по 03 апреля 2018 года вынесено 17 актов прокурорского реагирования на муниципальные правовые акты муниципальных образований Ульяновской области. В частности, прокуратура указывает на недостатки, выявленные в муниципальных нормативных правовых актах, регулирующих следующие вопросы:

-«Об утверждении Порядка подачи обращений и заявлений в Комиссию по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации муниципального образования и урегулированию конфликта интересов» - как следует из преамбулы постановления администрации муниципального образования, оно разработано в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 (далее – Указ), однако его нормам соответствует не в полной мере.Так, вопреки пункту 17.5 утверждённого Указом Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее - Положение), пункт 5 приложения, № 3 Порядка установлено, что вместо руководителя органа местного самоуправления или его заместителя, специально на то уполномоченного, запросы в территориальные органы федеральными органами государственной власти, органы государственной власти Ульяновской области, иные государственные органы, органы местного самоуправления и заинтересованные организации направляют должностные лица отдела правового обеспечения и муниципальной службы. В связи с противоречием федеральному законодательству оспариваемое постановление подлежит приведению в соответствие с требованиями федерального законодательства.

-«Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации муниципального образования и урегулированию конфликта интересов» - вопреки пункту 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 (далее-Положения), Положением о комиссии не предусмотрено такое основание для заседания как заявление главыместной администрации, являющегося муниципальным служащим о невозможности выполнить требования Федерального закона от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» в связи с арестом, запретом распоряжения, наложенными компетентными органами иностранного государства в соответствии с законодательством данного иностранного государства, на территории которого находятся счета (вклады), осуществляется хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранном банке и (или) имеются иностранные финансовые инструменты, или в связи с иными обстоятельствами, не зависящими от его воли или воли его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.Кроме того, в нарушение пункта 11 Положения в составе комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации муниципального образования и урегулированию конфликта интересов, не определено количество представителей научных организаций и профессиональных образовательных организаций, образовательных организаций высшего образования и организаций дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с муниципальной службой, входящих в состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих администрации муниципального образованияи урегулированию конфликта интересов. Данный факт свидетельствует о наличии в Положении о комиссии коррупциогенного фактора (широта дискреционных полномочий), предусмотренного пп. «а» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов 14 проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 .№ 96 (далее - Методика).Помимо этого, вопреки пп. «в» п. 8 Положения в п. 6 Положение о комиссиях не прописана возможность включения представителя (представителей) образовательных учреждений среднего образования, деятельность которых связана с муниципальной (государственной) службой. Вопреки пп. «г» п. 2 Порядка размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 08.07.2013 № 613, в пп. «г» п. 2 Порядка размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы органов местного самоуправления муниципального образования и членов их семей на официальном сайте администрации муниципального образования и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования, утверждённого постановлением администрации муниципального образования, отсутствуют сведения об источниках получения средств, за счёт которых совершены сделки по приобретению долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций, если общая сумма таких сделок превышает общий доход служащего (работника) и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

- «О списании с баланса и снятия с учёта в МРЭО ГИБДД УМВД автотранспорта» - пунктом 1.2 постановления администрации муниципального образования Управлению образования муниципального образования предписано вырученные от сдачи в пункт приёма лома цветного и черного металлов непригодных узлов и агрегатов, списанных с баланса учреждения транспортных средств, денежные средства перечислить в доход района. В то же время, согласно статье 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации каждое муниципальное образование имеет свой бюджет. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Следовательно, данные денежные средства должны быть перечислены в бюджет муниципального образования.

- «Об утверждении Положения об организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора на территории муниципального образования» - постановлением администрации муниципального образования утверждено Положение об организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора на территории муниципального образования. Согласно абзацу 15 части 1 статьи 6 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. Федерального закона от 31.12.2017 № 503-ФЗ) (далее - Закон №89-Ф3) организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твёрдых коммунальных отходов отнесена к полномочиям субъектов Российской Федерации. Согласно части 1 статьи 8 Закона № 89-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений в области обращения с отходами отнесено только участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твёрдых коммунальных отходов на территориях соответствующих поселений. Следовательно, с 31.12.2017 организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора муниципальным правовым актом установлена быть не может.

- «О создании комиссии о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции в муниципальном образовании» - в соответствии с п.8 ч.1 ст.14 ЖК РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся признание в установленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания.Частью 4 статьи 15 ЖК РФ установлено, что жилое помещение может быть признано непригодным для проживания по основаниям и в порядке, которые установлены уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Согласно пункту 7 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения не пригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации 28.01.2006 № 47, оценка и обследование помещения в целях признания его жилым помещением, жилого помещения пригодным (непригодным) для проживания граждан, а также многоквартирного дома в целях признания его аварийным и подлежащим сносу или реконструкции осуществляются межведомственной комиссией, создаваемой в этих целях (далее - комиссия), и проводятся на предмет соответствия указанных помещений и дома установленным в настоящем Положении требованиям.Между тем, в связи с вступлением с 01.07.2014 в силу Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» иные вопросы местного значения, предусмотренные частью 1 ст.14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для городских поселений, не отнесённые к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с частью 3 настоящей статьи, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях данные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов. Однако вопреки требованиям ч.3,4 ст.14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» постановление главы администрации муниципального образования «О создании комиссии о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции в муниципальном образовании продолжает действовать до настоящего времени.

- «Об утверждении Положения об осуществлении функции муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования» - так, Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «O защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» дополнен ст. 8.2 и ст. 8.3, которыми определены порядок организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, установленных законами и иными нормативными правовыми актами, порядок организации и проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с хозяйствующими субъектами. Таким образом, в соответствии с полномочиями муниципального образования на осуществление муниципального земельного контроля, вышеуказанные положения Закона подлежат к применению уполномоченными должностными лицами органов муниципального контроля в пределах своей компетенции и, соответственно, включению в п.3 и 4 Положения.B соответствии с п.4. 1.6 Положения о проведении плановой проверки юридическое лицо и индивидуальный предприниматель уведомляются «не позднее чем в течение 3 рабочих дней до начала её проведения».Однако, п. 12 ст.9 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» указано на необходимость уведомления о проверке не позднее чем за 3 рабочих дня до её начала.B пункте 4.2.2 Положения установлены основания для проведения внеплановой проверки, которыми являются в том числе «поступление обращений и заявлений от органов государственной власти, органов местного самоуправления, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, граждан о нарушениях.Однако, в пункте 2 ч.2 ст.10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ слово «поступление» заменено словами «мотивированное представление должностного лица органа государственного контроля (надзора органа муниципального контроля по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами индивидуальными предпринимателями, рассмотрения или предварительной проверки поступивших», а также дополнена п. 1.1 следующего содержания:

1.1) поступление в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля заявления от юридического лица или индивидуального предпринимателя о предоставлении правового статуса, специального разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов деятельности или разрешения (согласования) на осуществление иных юридически значимых действий, если проведение соответствующей внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя предусмотрено правилами предоставления правового статуса специального разрешения (лицензии), выдачи разрешения (согласования)».

Таким образом, пункт 4.2.2 Положения определяющий порядок и основания проведения внеплановых проверок, подлежит редактированию на основании указанных дополнений. Также, статья 12 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ дополнена частью 7 следующего содержания:

7. B случае, если проведение плановой или внеплановой выездной проверки оказалось невозможным в связи с отсутствием индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, либо в связи с иными действиями (бездействием) индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица ‚ повлекшими невозможность проведения проверки, должностное лицо органа муниципального контроля составляет акт о невозможности проведения соответствующей проверки с указанием причин невозможности ее проведения».

Отсюда, пункт Положения, регламентирующий порядок проведения выездных проверок также подлежит редактированию на основании указанных дополнений Закона.

Изменениями, внесёнными в ст. 18. Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, дополнены и обязанности должностных лиц органа муниципального контроля при проведении проверки.

Так, в соответствии с п. 7.1 должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки обязаны, в том числе знакомить руководителя, иное должностное лицо или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с документами и (или) информацией, полученными в рамках межведомственного информационного взаимодействия.

Однако, п.5 Положения не содержит введенных указанным пунктом обязанностей должностных лиц.

- «Об утверждении состава Общественного совета по профилактике коррупции в муниципальном образовании» - согласно ст. 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» профилактика коррупции осуществляется путём применения мер, связанных с развитием институтов общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Общественный контроль в сфере антикоррупционной политики осуществляется субъектами, не являющимися органами государственной власти и местного самоуправления, в пределах полномочий предусмотренных Конституцией государства и иными национальными законами. Субъектами общественного контроля являются, в том числе общественные палаты (советы) муниципальных образований. В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в состав общественного совета не могут входить лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также другие лица, которые в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32 «Об общественной палат Российской Федерации» не могут быть членами Общественной Палаты Российской Федерации. Между тем, согласно Постановлению администрации муниципального образования в нарушение вышеназванного законодательства в состав Общественного совета по профилактике коррупции в муниципальном образовании входят лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, что является недопустимым. Данный факт может привести к возможному злоупотреблению муниципальными служащими своими полномочиями нарушению служащими гражданских прав. В соответствии с подпунктом «д» пункта 3 Методики, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов, является коррупциогенным фактором.

- «Об утверждении Порядка получения муниципальными служащими администрации муниципального образования и её структурных подразделений разрешения представителя нанимателя (работодателя) на участие на безвозмездной основе в управлении жилищным, жилищно-строительным, гаражным кооперативами, садоводческим, огородническим, дачным потребительским кооперативами, товариществом собственников недвижимости» - согласно п.4 Порядка ходатайство о получении соответствующего разрешения представляется, как правило, до начала участия в управлении некоммерческой организацией. Исходя из данной нормы, ходатайство о получении разрешения на участие в управлении некоммерческой организацией можно представить также, уже участвуя в управлении некоммерческой организацией, что противоречит п.3 ч.1 ст.14 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее Федеральный закон №25-ФЗ). Кроме этого, согласно п.5 Порядка отдел муниципальной службы, кадров и архивного дела администрации, получив ходатайство, готовит заключение о соответствии некоммерческой организации, в управлении которой муниципальный служащий предполагает участвовать, требованиям Федерального закона №25-ФЗ. Между тем Федеральный закон №25-ФЗ каких-либо требований для некоммерческих организаций не устанавливает, в этой связи закрепление за указанным отделом подобной функции свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора (широта дискреционных полномочий),предусмотренного пп.«а» п.3 Методики. Наличие противоречий и неопределенностей в п.4 и п.5 Порядка может повлиять на обоснованность действий, предусмотренных данными пунктами.

- Постановление администрации муниципального образования «О внесении изменений в постановление администрации муниципального образования «Об утверждении перечня должностей муниципальной службы, при назначении на которые граждане обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей и при замещении которых муниципальные служащие администрации муниципальногообразования обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей»» - в ходе прокурорской проверки установлено, что в результате издания постановления администрации муниципального образования «О внесении изменений в постановление главы администрации муниципального «Об утверждении перечня должностей муниципальной службы, приназначении на которые граждане обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей и при замещении которых муниципальные служащие администрации муниципального образования обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей»»» возникла ситуация, при которой обязанность граждан представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера возникает при поступлении на любую должность муниципальной службы, либо вообще исключается, что противоречит ст.15 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, связанного с выборочным изменением объёма прав (пп.«в» п.3 Методики).

- «Об утверждении Положения о комиссии по рассмотрению вопросов об оказании адресной материальной помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в муниципальном образовании» - постановлением администрации муниципального образования утверждено Положение о комиссии по рассмотрению вопросов об оказании адресной материальной помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в муниципальном образовании (далее - Положение).Указанное Положение не соответствует федеральному антикоррупционному законодательству.Согласно п. 3.11. указанного Положения Комиссия принимает решение об оказании адресной материальной помощи и ее размере, исходя из конкретной жизненной ситуации и объеме ассигнований, предусмотренных на эти цели в бюджете на текущий финансовый год.Изложенное свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, связанного с широтой дискреционных полномочий, предусмотренного пп. «а» п. 3 Методики.Так, исходя из п. 3.11. указанного ‚Положения должностным лицам Комиссии предоставляются широкие полномочия по определению материального достатка человека, рассчитывающего на соответствующую помощь. Таким образом, Положение о комиссии по рассмотрению вопросов об оказании адресной материальной помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в муниципальном образовании, утвержденное постановлением администрации муниципального образования, необходимо привести в соответствие с требованиями федерального законодательства.

- «Об утвержденииУстава муниципального общеобразовательного учреждения» - в результате изучения Устава муниципального общеобразовательного учреждения, утвержденного постановлением администрации муниципального образования (далее - Устав), выявлены противоречия требованиям федерального законодательства. В соответствии со ст.298 Гражданского кодекса Российской Федерации ст.9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» вопросы о передаче в аренду имущества бюджетной образовательной организации находятся в исключительной компетенции руководителя организации и её учредителя.Вместе с тем, вышеуказанным Уставом право окончательного решения вопроса о возможности передачи имущества школы в аренду принадлежит Совету школы, состоящему из обучающихся, их родителей и педагогических работников.Указанное положение препятствует реализации прав собственника имущества, а также затрудняет доступ неограниченного круга лиц, в том числе субъектов предпринимательской деятельности к возможности свободного заключения договоров аренды в порядке, установленном федеральным законодательством. В то же время, приведенное выборочное изменение объема прав в соответствии с Методикой является коррупциогенным фактором.

- «О проведении противопаводковых мероприятий на территории муниципального образования в 2018 году» - в соответствии с вышеуказанным постановлением на глав администраций поселений возложена обязанность по проведению обследований и организация защиты гидротехнических сооружений, линий электроснабжения и связи, мостов, закрытых водоёмов, водопропускных труб, канализационных стоков, попадающих в зону возможного подтопления, и принятию мер по их очистке, ремонту, дополнительному укреплению, обеспечению надежности, подготовки материалов и средств к их восстановлению.Между тем, в соответствии с п.п. 8 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения относится к вопросам местного значения, исполняемым органами местного самоуправления муниципального района, к вопросам местного значения сельских поселений не относится. Таким образом, возложение на органы местного самоуправления сельских поселений обязанности по исполнению не возложенных на них вопросов местного значения противоречит требованиям закона. Более того, исполнение вышеуказанного пункта предусматривает необходимость выделения средств из бюджетов сельских поселений, что противоречит ст. 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Пунктом 14 Плана принято решение о круглосуточном дежурстве глав администраций сельских поселений. Между тем, согласно ст.ст. 2, 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исполнение вопросов местного значения осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно, подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается.

- «Об утверждении проекта решения «Об утверждении стратегии социально экономического развития муниципального образования» - решением назначены публичные слушания по проекту решения «Об утверждении стратегии социально экономического развития муниципального образования до 2030 года».Однако в соответствии со ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на публичные слушания выносится проект стратегии социально-экономического развития, а не решение о ее утверждении. Учитывая, что решение принято с нарушением предоставленных полномочий, с него необходимо внести соответствующие изменения.