



Рекомендации: как исключить ошибки при рассмотрении представлений прокурора

В соответствии со **статьями 1 и 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»** прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности. Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов, вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Современное законодательство развивается очень интенсивно, что требует от региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления оперативного реагирования на эти изменения и своевременного приведения в соответствие с ними своей правовой базы. Эффективность такой работы во многом зависит от взаимодействия прокуратуры с Законодательным Собранием области и представительными органами местного самоуправления, которое призвано оказывать положительное влияние на выполнение общих задач в сфере нормотворчества.

Участие прокуроров в правотворческой деятельности представительных органов областного и местного уровней нацелено на предотвращение принятия нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а также инициирование принятия нормативных актов, необходимых для реализации федеральных законов.

Требования к организации работы прокуроров в этой сфере закреплены в ряде приказов Генерального прокурора РФ, исходя из положений которых можно выделить три основных направления: - организация поступления, учета и проведения правовой экспертизы проектов законов и постановлений Законодательного Собрания области и решений представительных органов местного самоуправления; - инициирование принятия представительными органами нормативных правовых актов, в том числе их инициативная разработка самими прокурорами; - участие в заседаниях указанных органов.

Эти направления охватывают все стадии принятия нормативных правовых актов, начиная от стадии разработки и заканчивая фактическим принятием. По этим трем направлениям и осуществляется взаимодействие прокуроров с областными и местными представительными органами. При проведении правовой экспертизы проекты НПА изучаются прокурорами на предмет соответствия федеральному законодательству, наличия коррупциогенных факторов и нарушений правил юридической техники. При наличии данных фактов разработчику направляется отрицательное заключение на проект. Эта работа носит превентивный характер, поскольку позволяет выявить и устранить нарушения в нормативном акте уже на стадии его принятия, сократить число мер прокурорского реагирования на НПА.

Типичные ошибки органов МСУ при рассмотрении представлений прокурора.

Если орган МСУ получил представление прокурора об устранении нарушений закона, рассмотреть этот документ нужно в течение одного месяца. Более того, за это время муниципалитет должен принять меры, чтобы устранить допущенные нарушения, их причины и условия, которые им способствовали. Если не выполните законное предписание, придется уплатить штраф. Орган МСУ могут оштрафовать, а должностному лицу муниципалитета грозит штраф или дисквалификация. (ч. 1 ст. 17.7 КоАП).

Чтобы наладить в органе МСУ процесс рассмотрения представлений прокурора нужно не допускать типичных ошибок.

Ошибка 1. В органе МСУ нет четкой процедуры рассмотрения представления.

Документ: Месячный срок рассмотрения представления прокурора установлен в статье 24 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации».

За один месяц с момента, когда прокурор внес представление, орган МСУ должен:

- разобраться в сути выявленного нарушения;
- совершить действия по его устранению;
- выяснить, почему было допущено нарушение (назначить и провести служебную проверку, найти виновных);
- привлечь виновных к ответственности, применить к ним дисциплинарные взыскания;
- составить и согласовать с руководителем органа МСУ проект ответа на представление прокурора;
- направить ответ в прокуратуру.

Чтобы все успеть без потери качества, процедуру рассмотрения представления нужно оптимизировать и расписать по дням. Однако на практике во многих муниципалитетах четкой процедуры нет.

На заметку: **Представление может внести только прокурор** или его заместитель (п. 1 ст. 24 Закона № 2202–1).

Пример 1. Прокурор вносит в администрацию представление. Его два-три дня неспешно расписывают по исполнителям. Ответ составляет специалист, который и допустил нарушение, указанное в представлении.

Как избежать. Чтобы процедура была эффективной, ее необходимо оптимизировать, унифицировать и сделать обязательной. Оптимизация включает пять мер.

На заметку: Практика показывает: чем крупнее муниципалитет, тем более беспорядочна процедура рассмотрения представлений прокурора. Создайте площадку для выработки единой позиции органа МСУ. В рассмотрении представления задействовано много участников. Поэтому важно заранее выработать единую позицию. Площадкой для обсуждения может стать предварительное совещание под руководством заместителя руководителя органа МСУ, курирующего сферу, в которой допущено нарушение закона.

Обязательно участие в этом совещании сотрудников, допустивших нарушение, их руководителей, представителей юридической службы администрации, а также лиц, которые будут проводить служебную проверку.

Установите **правильную последовательность этапов рассмотрения представления**. Разделите процедуру рассмотрения на девять этапов.

1. Регистрация представления в органе МСУ.
2. Подготовка поручения руководителя органа МСУ и его направление ответственным должностным лицам.
3. Начало проведения служебной проверки (при необходимости).
4. Подготовка проекта ответа для обсуждения на предварительном совещании, а также направление его всем участникам для подготовки к совещанию.
5. Предварительное совещание.
6. Доработка проекта ответа с учетом итогов предварительного совещания и результатов служебной проверки.
7. Согласование проекта ответа на представление.
8. Совещание по рассмотрению представления с участием представителей прокуратуры.
9. Доработка (при необходимости) и подписание ответа на представление руководителем органа МСУ.

На заметку: Расписать этапы в правильной последовательности можно в муниципальном порядке рассмотрения представлений прокурора.

- Утвердите этот документ распоряжением администрации.
- Установите правильный порядок согласования проекта ответа. Лучше, если юридическая служба будет заранее согласовывать правовые позиции, обсужденные на предварительном совещании. Сам проект ответа она будет согласовывать непосредственно перед отправкой на подпись руководителю органа МСУ. Так вы снизите риск того, что кто-то из согласователей внесет в проект ответа дополнения, которые будут противоречить закону.
- Определите роль каждого участника процесса, рассмотрения представления прокурора. Их функции не должны дублироваться.
- Утвердите шаблоны «виз» при расписывании документа по исполнителям. Такие шаблоны позволят устранить обезличивание, избежать ошибок и сэкономить время при согласовании проекта ответа на представление.

Ошибка 2. Нет единых требований к ответу на представление прокурора.

Подготовку проекта ответа руководители органов МСУ, как правило, поручают людям, которые не знают, как его написать. К тому же утвержденных требований к проекту ответа на представление прокурора нет.

Как избежать. Чтобы каждый проект ответа на представление прокурора был качественным независимо от индивидуальных особенностей и опыта пишущего его специалиста, должны быть установлены четкие требования к содержанию ответа. Посмотрите их в списке ниже. Требования можно утвердить муниципальным правовым актом. Оценивайте на предмет соответствия им каждый проект ответа.

Установите эти требования к содержанию ответа на представление прокурора:

- полнота проекта ответа по всем доводам и фактам нарушений, указанным в представлении;
- структурированность;
- логичность изложения информации;
- релевантность (способность соответствовать чему-либо, быть существенным, важным, уместным) информации фактам нарушений, указанным прокурором;
- соответствие проекта ответа материалам служебной проверки;
- мотивированность проекта ответа;
- лингвистическая юридическая точность.

В любом проекте ответа на представление прокурора есть повторяющиеся элементы: «шапка», преамбула, связующие предложения, заключительная часть. Чтобы унифицировать эти элементы, рекомендуем утвердить типовую форму ответа. Это поможет избежать пунктуационных и грамматических ошибок, сэкономить время и силы, сконцентрироваться на сути ответа. Типовую форму ответа на представление прокурора смотрите ниже.

Ошибка 3. Муниципальные служащие неверно понимают цель представления прокурора.

Муниципальные служащие часто воспринимают представление прокурора как критику своей работы и угрозу наказания. Однако подлинная цель прокуратуры — добиться, чтобы орган местного самоуправления устранил нарушения и больше их не допускал. Поэтому прокурор требует выявить и устранить не только само нарушение, но и причины, а также условия, которые ему способствовали. Он как бы подсказывает, где в работе муниципалитета есть слабые места. Даже смысл привлечения к дисциплинарной ответственности по итогам рассмотрения представления не в том, чтобы покарать нарушителя. Настоящая задача — предотвратить повторное нарушение.

Из-за непонимания цели представлений прокурора у муниципальных служащих возникают сложности с достижением этой цели. Сотрудники органов местного самоуправления не понимают, какие меры требуется принять и отразить в проекте ответа на представление.

Как избежать. Рассматривайте представления как ресурс для повышения качества вашей работы. Проведите обучение муниципальных служащих. Объясните им, что меры, которые нужно принять по результатам рассмотрения представления прокурора, делятся на две группы:

- меры, призванные устранить нарушения, указанные в представлении;
- меры, призванные не допустить подобных нарушений в будущем.

Чтобы устранить нарушение, уточните его тип: **действие это или бездействие, а если действие, то какое — длящееся, повторяющееся или однократное, с последствиями или без.** Часто муниципальные служащие устраняют само нарушение, но забывают о его последствиях. Или же наоборот: ликвидируют последствия, а само нарушение оставляют без внимания.

Для профилактики повторных нарушений выясните причину проблемы. Определите тип ошибки в работе органа местного самоуправления:

- ошибка исполнителя;
- ошибка в организации работы;
- ошибка при осуществлении контроля;
- неточность правового регулирования.

Меры по недопущению выявленных нарушений будут различаться в зависимости от типа ошибки.

На заметку: Если нарушение было вызвано непониманием исполнителем законодательства, то профилактической мерой может стать проведение обучающих семинаров, консультаций юристов, проверок знаний.

Пример 2. Причиной ошибки исполнителя могут быть безответственность и халатность. Устранить эту причину можно путем привлечения исполнителя к дисциплинарной ответственности. Также причиной ошибки исполнителя может быть отсутствие необходимого уровня компетенций. Чтобы ее ликвидировать, можно отправить муниципального служащего на повышение квалификации или назначить на эту должность другого сотрудника.

Если нарушение заключалось в бездействии муниципального служащего, изучите его должностную инструкцию. Возможно, в ней не было предписано необходимое действие. В таком случае речь идет об ошибке в организации работы. Чтобы подобные нарушения не повторялись, внесите изменения в должностную инструкцию служащего.

Ошибка 4. Местная администрация не работает на опережение.

В деятельности местной администрации есть общие вопросы, которые актуальны для всех ее структурных подразделений, вне зависимости от отрасли местного хозяйства или выполняемой функции. Это документооборот, обращения граждан, деятельность муниципальных предприятий и учреждений, муниципальные закупки, бухгалтерский учет, юридические вопросы. Если у одного структурного подразделения обнаружено нарушение в такой сфере, то оно может быть и в работе других органов администрации.

На практике муниципалы, как правило, устраняют нарушения только когда прокурор вносит очередное представление. А потом удивляются раздражению работников прокуратуры, которые вынуждены вносить пятое представление по одному и тому же вопросу.

Пример 3. Прокурор внес представление об устранении нарушений закона в сфере муниципальных закупок, допущенных департаментом дорожной деятельности. Представление рассмотрели, нарушения и их последствия устранили, даже приняли меры по недопущению подобных нарушений в деятельности департамента. А в следующем месяце прокурор обнаруживает такое же нарушение в работе департамента по благоустройству. Он негодует, ведь предыдущее представление было внесено не в отдельно взятый департамент, а в администрацию. И меры по недопущению подобных нарушений должны были быть приняты в масштабах всей администрации. Но этого не случилось, потому что в рассмотрении первого представления участвовали только «дорожники». А остальные структурные подразделения администрации даже не догадывались о его существовании.

Рекомендация: Задачи по профилактике нарушений можно поручить координирующему органу, который обеспечивает внутренний контроль качества работы органов МСУ.

Как избежать. Не ждите новых представлений, работайте на опережение. Меры по недопущению новых нарушений предполагают самостоятельную работу по выявлению и устранению схожих ошибок в деятельности всех органов и структурных подразделений администрации. Обобщайте практику внесенных представлений прокурора. Результаты этой работы доводите до сведения всех структурных подразделений. Обязайте их отчитываться об устранении самостоятельно выявленных нарушений.



Ошибка 5. Никто не контролирует исполнение представления и не оценивает эффективность принятых мер.

Не все меры по устранению допущенных нарушений и профилактике подобных ошибок в будущем можно реализовать в течение одного месяца. Бывают мероприятия продолжительные по времени или с отложенным сроком. Кроме того, не всегда можно сразу оценить эффект от действий, направленных на устранение ошибок и их последствий.

Частая ошибка муниципалов — отсутствие контроля исполнения представления и оценки эффективности принятых мер. Неисполненные обещания, данные прокурору, ведут к ухудшению коммуникации с надзорным органом и повторным, уже более жестким представлениям.

Как избежать. Контролируйте исполнение мер, принятых по факту внесенного представления. Оценивайте их эффективность и не допускайте повторения выявленных нарушений.

Образец Р Е Ш Е Н И Я Совета депутатов...

...0..2025 № ..

Об утверждении Порядка рассмотрения протестов, представлений, требований прокурора в целях установления порядка рассмотрения мер прокурорского реагирования, внесенных прокурором ... района Новосибирской области в Совет депутатов в соответствии с Федеральным Законом от 20 марта 2025 г. N 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти", Уставом Новосибирской области,

Совет решает:

1. Утвердить прилагаемый Порядок рассмотрения протестов, представлений, требований прокурора.
2. Обнародовать настоящее решение посредством размещения на информационных ресурсах.
3. Решение вступает в силу со дня его обнародования.

Глава

УТВЕРЖДЕНО

решением Совета.....

отг. № ...

Порядок

рассмотрения протестов, представлений, требований прокурора

(далее – Порядок)

1. Подготовка к рассмотрению протеста, представления прокурора.

1. Председатель ... Совета или по его поручению заместитель Председателя Совета направляет поступившие протест, представление прокурора на решения Совета в комиссию для предварительного рассмотрения.

2. Порядок подготовки рассмотрения протеста, представления прокурора определяется профильной комиссией сельского Совета (далее – комиссия).

По решению комиссии протест, представление прокурора могут быть направлены на рассмотрение в администрацию и иные органы местного самоуправления совета.

2. Порядок рассмотрения протеста, представления прокурора.

1. Протест, представление прокурора подлежат рассмотрению на ближайшем заседании комиссии и Совета в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

2. О дне заседания комиссии Совета сообщается прокурору, внесшему протест, представление.

3. Предварительное рассмотрение протеста, представления прокурора на заседании комиссии предполагает:

- оглашение протеста или представления председателем комиссии, а в случае несогласия с доводами, указанными в акте прокурорского реагирования, приглашается прокурор (его представитель);
- заслушивание доклада прокурора (его представителя) в случае несогласия с доводами протеста.

4. По итогам предварительного рассмотрения протеста, представления прокурора комиссия может принять следующие решения:

- рекомендовать Совету признать протест, представление прокурора подлежащим удовлетворению в целом;
- рекомендовать Совету признать протест, представление прокурора подлежащим удовлетворению частично;
- рекомендовать Совету отклонить протест, представление прокурора;
- принятие решения о внесении на рассмотрение Совета проекта решения Совета.

5. Комиссия для рассмотрения протеста, представления прокурора на заседании Совета после рассмотрения данного вопроса на заседании комиссии направляет для рассмотрения Советом помимо документов, представленных прокурором, следующие документы:

- проект решения Совета о признании протеста, представления прокурора подлежащим удовлетворению полностью или частично либо об отклонении
- протеста, представления прокурора;
- заключение комиссии;
- замечания и предложения администрации (при наличии).

6. При рассмотрении протеста, представления прокурора на заседании Совета заслушивается информация комиссии о результатах предварительного рассмотрения протеста, представления прокурора на заседании комиссии.

После докладов (содокладов) проводится обсуждение протеста, представления прокурора с участием депутатов, иных лиц, участвующих в заседании Совета в порядке, установленном настоящим порядком.

7. По итогам обсуждения на заседании Совета принимается одно из следующих решений:

- о признании протеста, представления прокурора подлежащим удовлетворению;
- о признании протеста, представления прокурора подлежащим удовлетворению частично;
- об отклонении протеста, представления прокурора;
- о принятии решения Совета.

8. Решение Совета, указанное в подпунктах 1-3 пункта 7 настоящего раздела, принимается большинством голосов от числа избранных депутатов Совета и оформляется решением совета, которое направляется прокурору.

Решение Совета, указанное в подпункте 4 пункта 7 настоящего раздела, оформляется соответствующим решением Совета.

3. Рассмотрение требований прокурора.

1. Требование прокурора об изменении решения Совета в связи с выявленными в них коррупциогенными факторами подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании комиссии и Совета в порядке, установленном разделами 1 и 2 настоящего Порядка.
2. В случае принятия на заседании Совета решения о признании требования прокурора подлежащим удовлетворению или удовлетворению частично в решении Совета, которым оно оформляется, указывается срок разработки соответствующих изменений в муниципальный акт.

ОБРАЗЕЦ ПОСТАНОВЛЕНИЯ

Администрация округа
«..» 202...г.

Об утверждении Порядка рассмотрения протестов, представлений и требований прокурора в целях установления порядка рассмотрения мер прокурорского реагирования в Администрации ... округа муниципальное образование , в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральным Законом от 20 марта 2025 г. N 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», Уставом муниципального образования

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить Порядок рассмотрения протестов, представлений и иных требований прокурора (приложение).
2. Опубликовать настоящее постановление.....и разместить на официальном сайте Администрации округа муниципальное образование

Приложение к постановлению Администрации..... округа.

Порядок рассмотрения протестов, представлений и требований прокурора.

I. Подготовка к рассмотрению протестов, представлений и требований прокурора об изменении нормативного правового акта Глава муниципального образования... (далее – Глава) или лицо, его замещающее, направляет поступившие протест, представление, требование прокурора заместителю Главы Администрации округа курирующему структурное подразделение Администрации, для изучения совместно с представителями юридического отдела Администрации.

1.1. Протест, представление, иное требование прокурора, одновременно затрагивающие вопросы ведения нескольких структурных подразделений Администрации могут быть направлены для обсуждения и проработки должностным лицам этих структурных подразделений к компетенции которых относится обсуждаемый вопрос.

1.2. В целях своевременного и всестороннего рассмотрения поступивших в Администрацию протестов, представлений и требований прокурора создается комиссия по рассмотрению актов прокурорского реагирования (далее – комиссия).

1.3. Порядок подготовки к рассмотрению протестов, представлений определяется уполномоченным структурным подразделением Администрации по согласованию с председателем комиссии.

II. Порядок рассмотрения протестов, представлений или требований прокурора.

2.1. Протест, представление, требование прокурора подлежат рассмотрению на заседании комиссии с участием Главы или лица, его замещающего, или по поручению Главы, с участием заместителя Главы Администрации и руководителей структурных подразделений Администрации.

2.2. Протест и требование прокурора подлежат обязательному рассмотрению на заседании комиссии не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, за исключением случаев, когда прокурором в соответствии со статьей 23 Федерального закона от 17.01.1993 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» установлен сокращенный срок рассмотрения протеста. В указанных случаях протест подлежит рассмотрению в установленный прокурором срок. О результатах рассмотрения протеста, и требования незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

2.3. Представление прокурора подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. О результатах принятых мер сообщается прокурору в письменной форме.

2.4. Протест, представление и требование прокурора до его рассмотрения может быть отозван должностным лицом, направившим указанный документ.

2.5. О дне и времени заседания комиссии прокурор, внесший протест, внесший представление, требование, уведомляется по телефону либо в письменной форме. В случае наличия обоснованных возражений прокурора по вопросам даты и (или) времени проведения заседания комиссии они направляются в Администрацию в разумный срок, позволяющий согласовать новые дату и (или) время его проведения с учетом установленных Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» требований к срокам рассмотрения соответствующих актов прокурорского реагирования.

III. Рассмотрение протестов, представлений или требований прокурора.

Рассмотрение протеста, представления, требования проводится на заседании комиссии Администрации с участием должностного лица, в чьей компетенции находится рассматриваемый вопрос и уполномоченных представителей прокуратуры.

По итогам рассмотрения протеста, представления, требования об изменении нормативного правового акта принимается одно из следующих решений:

- о признании протеста, представления, или требования прокурора подлежащим удовлетворению полностью;
- о признании протеста, представления, или требования прокурора подлежащим удовлетворению частично;
- об отклонении протеста, представления, или требования прокурора.

В случае принятия решения о признании протеста или требования прокурора подлежащим удовлетворению полностью или частично:

- направляется письмо, в котором указывается срок разработки соответствующих изменений в правовой акт;
- вносятся изменения в правовой акт с последующим направлением в органы прокуратуры;
- готовится распоряжение о наказании должностного лица, допустившего нарушения.

В случае принятия решения о признании представления прокурора подлежащим удовлетворению полностью или частично:

- принимается конкретная мера по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих;
- направляется письмо, в котором указываются сведения об устранении нарушений закона, в том числе при необходимости срок разработки соответствующих изменений в правовой акт;
- готовится распоряжение о наказании должностного лица, допустившего нарушения.

В случае отклонения протеста, представления, или требования прокурора составляется ответ об отсутствии нарушений со ссылками на действующее законодательство Российской Федерации.

В случае если при рассмотрении протеста, представления, или требования прокурора отсутствует прокурор или его представитель, протест, представление, требование рассматриваются в их отсутствие.

Ответ, содержащий решение, принятое по результатам рассмотрения протеста, представления, или требования прокурора направляется в прокуратуру незамедлительно после рассмотрения.

В ответе указываются меры, принятые к устранению нарушений закона, если такие нарушения имели место, в случае удовлетворения представления об устранении нарушений законодательства и привлечения должностных лиц, либо иных сотрудников Администрации к дисциплинарной ответственности, к ответу прилагается копия соответствующего распоряжения.



Госслужба
Новосибирской области



Корпоративный университет
Правительства Новосибирской области