

Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления

В конце 2013 г. Федеральным законом от 21.12.2013 № 370-ФЗ были внесены изменения в ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулиующую осуществление контроля и надзора за органами и должностными лицами местного самоуправления. В результате статья значительно увеличилась в объеме – теперь она включает не только общие положения о возможности осуществления контроля и надзора в сфере местного самоуправления, но и достаточно подробно регламентирует основания, способы и порядок осуществления этого контроля (надзора), устанавливает права и обязанности как проверяющих субъектов, так и подконтрольных им органов местного самоуправления.



С.Е. Чаннов,
д-р юрид. наук,
профессор, зав.
кафедрой служеб-
ного и трудового
права Поволж-
ского института
управления
им. П.А. Столыпина
РАНХиГС

Долгожданные изменения

О необходимости таких изменений говорилось уже неоднократно и довольно давно. Проблемы, связанные с отсутствием каких-либо ограничений количества проверок органов местного самоуправления, непониманием проверяющими государственными структурами специфики их деятельности и реальных возможностей, дублированием полномочий контрольных органов, вторжением в компетенцию органов местного самоуправления и попытками давать им обязательные для исполнения указания там, где это не допускается законодательством, и др. длительное время омрачали взаимоотношения между указанными структурами государственной и муниципальной власти.

Как результат, многие органы местного самоуправления оказались под настоящим прессом проверок, притом что далеко не все из них реально способствовали улучшению качества публичного управления. Вместо того чтобы выполнять свои прямые обязанности, муниципальные служащие тратили время на предоставление проверяющим структурам различной информации и составление ответов на вынесенные последними запросы и предписания.

О необходимости совершенствования контрольно-надзорной деятельности за местным самоуправлением говорилось в послании Президента РФ Федеральному Собранию в декабре 2012 г. Данному вопросу было посвящено и заседание Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления 31 января 2013 г., а также заседание Коллегии Генеральной прокуратуры РФ 16 мая 2013 г. Наличие проблем во взаимоотношениях контрольных и надзорных органов подтверждается также результатами мониторинга, проведенного в Комитете Госу-

© Чаннов С.Е., 2014



Существовала объективная необходимость найти баланс между требованиями, с одной стороны, контролировать законность деятельности органов местного самоуправления, а с другой – не создавать им препятствий в ее осуществлении.

дарственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления*.

Вполне очевидно, что существовала объективная необходимость, с одной стороны, найти баланс между требованиями контролировать законность деятельности органов местного самоуправления, соблюдение ими прав и интересов граждан и организаций, а с другой – не создавать им препятствий в осуществлении возложенных на них полномочий.

Попытка найти такой баланс и была предпринята в Федеральном законе от 21.12.2013 № 370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» (далее – Федеральный закон № 370-ФЗ). Как указывается в пояснительной записке к законопроекту, «в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предлагается детализировать вопросы проведения проверочных мероприятий в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц, предусматриваются единые подходы к организации плановых и внеплановых проверок, в т. ч. в части установления необходимости согласования их проведения с прокуратурой субъекта РФ, тем самым определяется координирующее полномочие прокуратуры в данной сфере деятельности»**.

В целом характеризуя изменения, внесенные в ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), следует отметить, что законодатель сделал попытку частично воспроизвести подходы, использованные ранее в отношении осуществления контроля и надзора за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и закрепленные в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

Главным надзорным, а также координирующим всю контрольную и надзорную деятельность органом становится Прокуратура РФ. Согласно ч. 1 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ органы прокуратуры РФ осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Следует отметить, что в заключении Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (далее – Комитет) по проекту Федерального закона № 370-ФЗ отмечалась проблема, связанная с несоответствием рассматриваемой части ст. 77 как в предыдущей, так и в действующей редакции ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 2202-1). Данной нормой Федерального

* Заключение Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 17.10.2013 № 58/1 «По проекту Федерального закона № 336292-6 «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

** Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

закона № 2202-1 предусмотрено, что Прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. При этом в этой норме прямо не говорится о надзоре за исполнением органами местного самоуправления уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов.

Поступающая в Комитет информация позволила ему сделать вывод, о том, что приведенные выше различия в формулировании предмета прокурорского контроля на практике приводят к тому, что органы прокуратуры на местах уstraняются от контроля за исполнением уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов. Учитывая это, а также в целях придания контрольной деятельности антикоррупционного характера Комитет указал, что в Федеральный закон № 2202-1 должны быть включены положения, корреспондирующие нормам Федерального закона № 131-ФЗ в части контроля прокуратуры за соблюдением муниципальных правовых актов органами и должностными лицами местного самоуправления*. Однако данная рекомендация не была учтена, и Федеральный закон № 2202-1 оставлен в прежней редакции.

В то же время согласно ч. 2 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ, включая территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляют в пределах своей компетенции контроль (надзор) за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актов при решении ими вопросов местного значения и осуществлении полномочий по решению указанных вопросов и иных полномочий, закрепленных за ними в соответствии с федеральными законами, уставами муниципальных образований, а также за соответствием муниципальных правовых актов требованиям Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований.

* Заключение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 17.10.2013 № 58/1 «По проекту Федерального закона № 336292-6 "О внесении изменений в статью 77 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».



Законодатель сделал попытку частично воспроизвести подходы, использованные ранее в отношении осуществления контроля и надзора за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и закрепленные в Федеральном законе № 294-ФЗ.



Плановые проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта РФ.

Плановые проверки

Все проверки, проводимые указанными государственными органами, теперь подразделяются на плановые и внеплановые (как и в Федеральном законе № 294-ФЗ).

Плановые проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта РФ. При этом закреплено, что плановая проверка одного и того же органа или должностного лица местного самоуправления проводится не чаще одного раза в два года. Этот срок меньше, чем срок проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – три года (ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ), однако он позволяет в значительной степени защитить органы местного самоуправления от непрерывного проведения проверок, зачастую парализующих их деятельность. Снижение минимальной периодичности проведения проверок по сравнению с периодичностью проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей также является, в принципе, оправданным, так как органы местного самоуправления как публичные властные структуры, от функционирования которых зависит обеспечение прав и свобод граждан, действительно должны контролироваться более строго, чем предприниматели.

Ежегодный план проведения проверок

Внесенные изменения также предусматривают обязательное утверждение и доведение до всеобщего сведения ежегодных планов проведения проверок деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Координирующая функция прокуратуры здесь проявляется в том, что органы государственного контроля (надзора) направляют в прокуратуру соответствующего субъекта РФ проекты ежегодных планов проведения проверок деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления не позднее 1 сентября года, предшествующего году проведения проверок. Указанные проекты рассматриваются прокуратурой субъекта РФ на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора). Прокуратура субъекта РФ на основании представленных органами государственного контроля (надзора) проектов формирует ежегодный план не позднее 1 октября года, предшествующего году проведения проверок.

В ежегодный план включаются следующие сведения:

- наименования и места нахождения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, деятельность которых подлежит проверкам;
- наименования органов государственного контроля (надзора), планирующих проведение проверок;
- цели и основания проведения проверок, а также сроки их проведения.

Ежегодный план проверок деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления подлежит размещению на официальном сайте прокуратуры

субъекта РФ и соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет не позднее 1 ноября года, предшествующего году проведения проверок. Для сравнения: в ч. 7 ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ указано, что Генеральная прокуратура РФ формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в сети Интернет в срок до 31 декабря текущего календарного года. Более поздняя дата размещения в последнем случае обусловлена размещением информации на сайте Генеральной прокуратуры РФ, а не прокуратур субъектов РФ, что требует времени на дополнительное обобщение информации. Так или иначе, в данном случае органы местного самоуправления оказались в более выгодном положении, чем предпринимательские структуры.

Внеплановые проверки

Внеплановые проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании решения руководителя соответствующего органа государственного контроля (надзора) по согласованию с прокуратурой субъекта РФ, принимаемого на основании обращений граждан, юридических лиц и информации от государственных органов о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан. Кроме того, внеплановые проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления могут также проводиться в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования Генерального прокурора РФ, прокурора субъекта РФ о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

При сравнении указанных оснований с приведенными в ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ обращает на себя внимание тот факт, что в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует такое основание для проведения внеплановой проверки органов местного самоуправления, как истечение срока исполнения ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения, являющееся основанием внеплановой проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Между тем органам местного самоуправления также нередко выдаются предписания об устранении нарушений законодательства, и объективно может возникать необходимость проверки их исполнения.

Кроме того, недостатком действующей редакции ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ видится также отсутствие в ней сроков и порядка уведомления органов местного самоуправления о проведении внеплановых проверок. Для сравнения: в Федеральном законе № 294-ФЗ устанавливается, что о проведении внеплановой выездной проверки (за некоторыми исключениями) юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не менее чем за 24 часа до начала ее проведения любым доступным способом.



Внеплановые проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании решения руководителя соответствующего органа государственного контроля (надзора) по согласованию с прокуратурой субъекта РФ.

Гарантии для органов местного самоуправления при проведении проверок

Статья 77 Федерального закона № 131-ФЗ также содержит ряд гарантий для органов местного самоуправления при проведении проверок. Так, согласно ч. 2.2 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ органы государственного контроля (надзора) осуществляют государственный контроль (надзор) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, основываясь на принципах объективности, открытости и гласности. К сожалению, данные принципы ни в самом законе, ни в пояснительной записке не расшифровываются, поэтому не совсем ясно, чем, например, принцип открытости отличается от принципа гласности.



Статья 77 Федерального закона № 131-ФЗ содержит ряд гарантий для органов местного самоуправления при проведении проверок.

Важной гарантией также является норма, согласно которой органы государственного контроля (надзора) не вправе требовать от органов и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов.

Статья 77 Федерального закона № 131-ФЗ также устанавливает, что при осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней. Данная проблема действительно является острой: дублирование контрольных функций нередко приводит на практике к осуществлению государственными органами контроля (надзора) разного уровня контрольных мероприятий в отношении одних и тех же объектов контроля за одни и те же периоды времени с разными результатами контроля. Однако сложно пока сказать, насколько установленный выше запрет сможет исправить ситуацию.

Дело в том, что приведенная норма касается лишь случаев дублирования контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней. Однако на практике встречаются ситуации, когда в отношении одних и тех же аспектов деятельности органов местного самоуправления проводится проверка органами власти одного уровня, но относящимися к различным ведомствам. Само по себе указанное дублирование предопределено пересечением полномочий государственных органов в нормативных актах, определяющих их статус.

В определенной степени решению этой проблемы, безусловно, должны способствовать положения ч. 2.3 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым плановые проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) совместно. Совместное проведение проверок органами, полномочия которых отчасти дублируются, значительно экономит усилия, затраченные в связи с проверкой как самими проверяющими органами, так и органами местного самоуправления.

Механизм реализации указанного требования также определен в ч. 2.3 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ: по результатам рассмотрения проектов ежегодных планов проведения проверок органы прокуратуры вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора) о проведении совместных плановых проверок.



Вместе с тем требование о совместном проведении проверок не распространяется на внеплановые проверки, что не исключает дублирования полномочий контролирующих и надзирающих органов при их проведении.

Федеральный закон № 370-ФЗ также устанавливает, что информация о результатах проведенной проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, в т. ч. о выявленных нарушениях и предписаниях об их устранении с указанием сроков устранения, согласно внесенным изменениям в течение одного месяца после завершения проверки подлежит размещению на официальном сайте соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.



Принципиально важным является установление минимального срока, который теперь должен предоставляться органам и должностным лицам местного самоуправления для ответа на запросы, – 10 дней.

Предоставление органами местного самоуправления информации по запросам

В пункте 2.8 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ были закреплены нормы, определяющие порядок направления органам местного самоуправления запросов о предоставлении информации и ответа на них. Запрос органа государственного контроля (надзора) о предоставлении информации направляется руководителю органа местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления с учетом их полномочий. Непосредственное рассмотрение запроса осуществляется руководителем органа местного самоуправления, к компетенции которого относятся содержащиеся в запросе вопросы.

Принципиально важным является установление минимального срока, который теперь должен предоставляться органам и должностным лицам местного самоуправления для ответа на запросы, – 10 дней. Дело в том, что на практике органам местного самоуправления нередко приходилось и приходится давать информацию по запросам проверяющих структур, которые требуют ее предоставления в крайне сжатые сроки, иногда буквально в 1–2 дня. При этом запрашиваемая информация бывает достаточно объемна по содержанию и требует существенного времени на подготовку, не говоря уж о необходимости отвлечения муниципальных служащих от исполнения их основных обязанностей.

Теперь постановка более сжатых сроков для предоставления информации будет возможна только в случаях установления фактов нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

Кроме того, органы и должностные лица местного самоуправления вправе не предоставлять информацию по запросу органов государственного контроля (надзора), если эта информация ранее была предоставлена либо официально опубликована в средствах массовой информации или размещена на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. При этом орган, должностное лицо местного самоуправления в ответе на запрос обязаны сообщить источник официального опубликования или размещения соответствующей информации.

Подводя итоги, следует отметить, что внесенные в ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ изменения решают не все проблемы, связанные с проверками органов

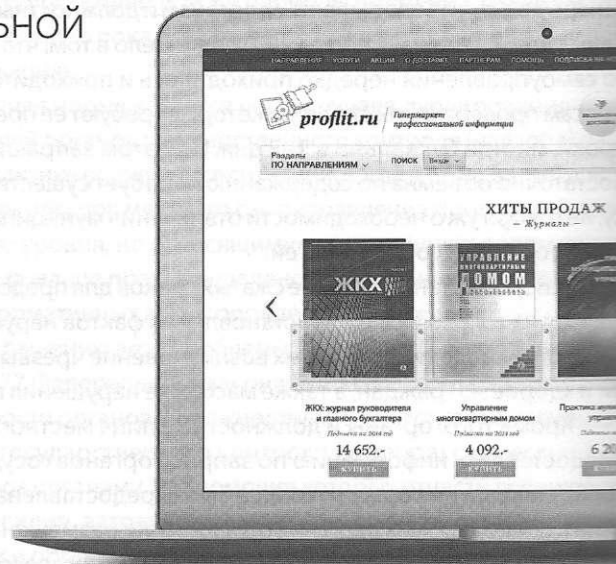
местного самоуправления, поскольку носят преимущественно процедурный характер и не затрагивают самой сути контроля. В результате, например, контрольные и надзорные органы государственной власти теперь не вправе – в силу прямого указания закона – требовать от органов и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов, однако по-прежнему смогут по результатам проверок выносить предписания об обязательности финансирования каких-либо мероприятий в рамках реализации вопросов местного значения, не обращая внимания на реальность исполнения этих предписаний с учетом наполненности местных бюджетов. Но для разрешения этой ситуации требуется пересмотр всей политики государства в отношении местного самоуправления, в рамках которого на муниципальные образования сплошь и рядом возлагаются полномочия, требующие финансирования, намного превышающего реально закрепленное за данным уровнем власти.

Тем не менее сами по себе изменения, внесенные в ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ, в целом заслуживают одобрения и способны значительно снизить напряженность в сфере осуществления государственного контроля и надзора за органами и должностными лицами местного самоуправления.

Гипермаркет профессиональной информации **proflit.ru**

Создан для вашего удобства

- Быстрый способ оформить подписку на специализированные журналы www.proflit.ru/gkh
- Различные способы оплаты
- Бесплатная доставка в любую точку страны



proflit.ru

+7 (495) 970-19-37

Реклама