Тема: Контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131- ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляется органами прокуратуры РФ, а также государственными органами, уполномоченными 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. Федеральным законом от 21.12.2013 № 370-ФЗ "О внесении изменений в статью 77 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" с 01.01.2014 внесены значительные изменения в порядок осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Об этих изменениях мы и поговорим в статье. Компетенция органов государственного контроля в сфере осуществления контроля. Согласно внесенным Федеральным законом № 370-ФЗ изменениям 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. В свою очередь 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 названными органами и лицами Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, 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 согласно федеральным законам, уставам муниципальных образований, а также за соответствием муниципальных правовых актов требованиям Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных2 законов, иных нормативных правовых актов РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований. Напомним, что до внесения изменений органы прокуратуры РФ и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляли надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. Уполномоченные органы государственной власти контролировали реализацию органами местного самоуправления и должностными лицами местного само- управления переданных им отдельных государственных полномочий.3 Кроме того, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, наделенные по уставу муниципального образования контрольными функциями, могли осуществлять контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования. Также отметим, что в нормы Федерального закона № 131-ФЗ включены принципы, на которых должны основываться органы государственного контроля (надзора) при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Это принципы объективности, открытости и гласности. К реализации данных принципов можно отнести и требование о том, что информация о результатах проведенной проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в частности о выявленных нарушениях и предписаниях об их устранении с указанием сроков устранения, в течение одного месяца после завершения проверки подлежит размещению на официальном сайте соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Еще одним новшеством в сфере контроля за деятельностью органов местного самоуправления является запрет на дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней. Например, государственный (муниципальный) финансовый контроль делится на внешний и внутренний, предварительный и последующий (ч. 1 ст. 265 БК РФ). При этом внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. В силу ст. 268.1 БК РФ указанные органы обладают полномочиями вести контроль:

- за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения бюджета;

- за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета;

- в других сферах, установленных законодательством РФ. В свою очередь, внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений - это деятельность Росфиннадзора, органов государственного (муниципального) финансового4 контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов РФ или муниципальных образований). Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (за исключением Федерального казначейства) обладают полномочиями осуществлять контроль:

- за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

- за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

Как мы видим, полномочия указанных органов во многом дублируются. Один и тот же вопрос (например, целевое использование какой-либо субсидии) мог проверяться как счетными палатами, так и Росфиннадзором, органами государственного (муниципального) финансового контроля субъектов РФ и т.д. Теперь такого не будет. При этом координация деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления возлагается на органы прокуратуры. Планирование контрольной деятельности Федеральным законом № 370-ФЗ детализируются вопросы проведения проверочных мероприятий в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц. Кроме того, предусматриваются единые подходы к организации плановых и внеплановых проверок, в том числе в части установления необходимости их согласования с органами прокуратуры. Тем самым определяется координирующее полномочие прокуратуры в данной сфере деятельности. Как правило, основанием для осуществления органами государственного контроля (надзора) своей деятельности является ежегодно утверждаемый план проверок. В соответствии с внесенными изменениями плановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) совместно на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта РФ. При этом плановая проверка одного и того же органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления проводится не чаще одного раза в два года. Заметим, что, например, периодичность проведения плановых контрольных мероприятий в отношении одного объекта контроля и одной темы контрольного мероприятия Росфиннадзором составляет не более одного раза в год (п. 26 Правил осуществления Росфиннадзором полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092).5 Органы государственного контроля (надзора) направляют в прокуратуру соответствующего субъекта РФ проекты ежегодных планов проведения проверок деятельности органов местного самоуправления 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) с внесением предложений руководителям органов государственного контроля (надзора) о проведении совместных плановых проверок. 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: 1) наименования и места нахождения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, деятельность которых подлежит проверкам; 2) наименования органов государственного контроля (надзора), планирующих проведение проверок; 3) цели и основания проведения проверок, а также сроки их проведения. Еще одним подтверждением принципов гласности и открытости деятельности органов государственного контроля (надзора) является обязательное условие о размещении ежегодного плана на официальных сайтах прокуратуры субъекта РФ и соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет не позднее 1 ноября года, предшествующего году проведения проверок. Как правило, помимо плановых органы государственного контроля могут проводить внеплановые проверки при наличии определенных обстоятельств. Федеральным законом № 370-ФЗ существенно ограничены случаи проведения внеплановых проверок. Согласно внесенным изменениям внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляются 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 РФ, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан. Кроме того, внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления 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. Следует отметить, что в силу Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" еще одним основанием для внеплановой проверки является истечение срока исполнения юридическим лицом ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами. В свете внесенных Федеральным законом № 370-ФЗ изменений указанное основание проведения внеплановой проверки не будет применяться в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Ограничения по истребованию документов Органы государственного контроля (надзора) вправе запрашивать документы, необходимые им для осуществления такого контроля (надзора), в том числе у органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Например, Росфиннадзор и органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ (местных администраций), проводят анализ осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. При этом органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ (местных администраций), обязаны представлять ин- формацию и документы, запрашиваемые Росфиннадзором в целях проведения им анализа исполнения бюджетных полномочий данных органов. В соответствии с ч. 2.8 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона № 370-ФЗ) запрос органа государственного контроля (надзора) о представлении 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. Срок, предусматриваемый органами государственного контроля (надзора) для представления органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления информации по запросу указанных органов контроля (надзора), составляет не менее 10 рабочих дней. Сокращение срока представления информации допускается в случаях установления фактов нарушений законодательства РФ, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые на- рушения прав граждан. Обратите внимание! Непредставление или несвоевременное представление государственному органу (должностному лицу) сведений (информации), предоставление которых (которой) предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, за исключением случаев, предусмотренных ст. 6.16, ч. 4 ст. 14.28, ст. ст. 19.7.1 - 19.7.3, 19.7.5 - 19.7.5-2, 19.7.7, 19.7.8, 19.8 КоАП РФ, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц от 300 до 500 руб., а на юридических лиц от 3000 до 5000 руб. (ст. 19.7 КоАП РФ). Следует учитывать, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе не представлять информацию по запросу органов государственного контроля (надзора), если эта информация ранее была представлена либо официально опубликована в средствах массовой информации или размещена на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. При этом орган местного самоуправления, должностное лицо местного само- управления в ответе на запрос сообщают, где официально опубликована или размещена информация. Кроме того, сами органы государственного контроля (надзора) не вправе требовать от органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления данного муниципального образования, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов.