

КОМИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ И ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

ПО ПРОБЛЕМАМ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

В целях выявления проблем, имеющих место во взаимоотношениях органов местного самоуправления с государственными органами, осуществляющими контрольные и надзорные функции, Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления 19.11.2012 в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации письмом за номером 3.20-12/684 был направлен соответствующий запрос. Ответы получены из 49 субъектов Российской Федерации, в 40 из них наличие соответствующих проблем подтверждается.

При этом обращает на себя внимание, что больше всего проблем возникает во взаимоотношениях с органами прокуратуры. Так, по данным органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Республики Башкортостан, в 2011 году в их адрес поступило 9 353 представлений, протестов, предписаний контрольно-надзорных органов, из них 8 392 (то есть 89,7 процента) от органов прокуратуры. При этом более 90 процентов вышеуказанных представлений, протестов, предписаний контрольно-надзорных органов поступило в органы местного самоуправления сельских поселений. По данным Волгоградской области в период с января по октябрь 2012 год включительно контрольно-надзорными органами в отношении муниципальных образований было проведено 11 535 проверок, 9 325 (80 %) из них – органами прокуратуры.

Отчасти это объясняется недостаточной правовой и специальной подготовкой должностных лиц органов местного самоуправления, в первую очередь сельских поселений, что связано, в том числе, с отсутствием кадрового

резерва на территории муниципального образования. Однако анализ практики позволяет обозначить и иные причины создавшейся непростой ситуации.

Анализ поступивших в Комитет материалов позволяет выделить следующие типичные проблемы во взаимоотношениях контрольно-надзорных органов с органами местного самоуправления:

- неучет контрольно-надзорными органами ограниченности финансовых ресурсов, а также самостоятельности муниципальных образований в планировании и распоряжении местным бюджетом;

- установление недостаточных сроков, как для рассмотрения требований, так и для устранения выявленных нарушений;

- неучет общественной опасности допущенных нарушений и важности их устранения с точки зрения обеспечения интересов населения, решения вопросов местного значения, социально-экономического развития территории, формальный подход к выявлению нарушений;

- массовое привлечение к административной ответственности глав муниципальных образований, органов местного самоуправления и их должностных лиц (наложение штрафов), в т.ч. по составам правонарушений, подразумевающим специального субъекта и выполнение специальных функций;

- помимо реагирования на нарушения, направление огромного количества запросов о предоставлении информации, в т.ч. официально опубликованной и находящейся в открытом доступе;

- дублирование проверок различными контролирующими органами;

- карательный уклон в деятельности прокуратуры и иных контрольно-надзорных органов в ущерб профилактической и разъяснительной работе;

- недостаточный уровень квалификации и профессионализма работников контрольно-надзорных органов, предъявление не основанных на законе требований или связанных с недопониманием правовых норм;

- разрозненность и неполнота правового регулирования порядка проведения контрольно-надзорных мероприятий в отношении органов местного самоуправления.

1. Неучет контрольно-надзорными органами финансовых ресурсов, а также фактическое ограничение муниципальных образований в самостоятельном планировании расходов местных бюджетов.

Во многих случаях реализация конкретных предписаний контрольно-надзорных органов об устранении нарушений (в отдельности или в совокупности) подразумевает значительные затраты местных бюджетов, которые зачастую не только не позволяют решать иные вопросы местного значения (что в дальнейшем в свою очередь приведет к нарушениям законодательства), но и превышают возможности местных бюджетов. В большинстве поступивших в Комитет материалов приводится ссылка на то обстоятельство, что ни суды, ни контрольно-надзорные органы при проведении проверок и при принятии решений не учитывают отсутствие средств в местном бюджете, в том числе невозможность исполнения требования в установленные сроки в полном объеме.

К примеру, по информации Дзержинского районного Совета депутатов (Красноярский край), Роспотребнадзором вынесено предписание Нижнетанайскому сельсовету по качеству питьевой воды, на реализацию которого потребуется минимум 30 млн. руб., в то время как годовой бюджет сельсовета составляет 3,5 млн. руб., а предписание предлагается исполнить в течение года.

По информации из Урицкого муниципального образования Лысогорского района Саратовской области, на выполнение судебных решений в сфере водоснабжения, содержания дорог, благоустройства, градостроительной деятельности необходимо 13,6 млн. руб. при годовом бюджете 1,2 млн. руб. В Чапаевском муниципальном образовании Пугачевского района Саратовской области на выполнение судебных решений по обустройству подъездных путей к водоемам необходимо 5 млн.руб. при годовом бюджете в 1,015 млн.руб.

В Ольгинском муниципальном районе Приморского края всем поселениям предъявлено требование обеспечить исполнение требований противопожарной безопасности в полном объеме. Для осуществления этого только в одном населённом пункте требуется 1,214 млн. рублей, тогда как в состав поселения входят по два, три и более населённых пункта, а средний годовой бюджет поселения в целом составляет около 2 млн. руб. В связи с невозможностью по обстоятельствам, независящим от глав муниципальных образований, исполнения возложенных полномочий, четыре главы сельских поселений Ольгинского муниципального района выразили готовность о досрочном сложении полномочий.

С учётом дотационного характера бюджетов обязывание муниципальных образований, особенно сельских поселений, по осуществлению отдельных требований является для них обременительным, в том числе по следующим направлениям:

- принятие мер по организации пожарной безопасности, приобретение пожарной техники, обустройство пирсов для водозабора;
- строительство дорог с твердым покрытием, а также ремонт автомобильных дорог местного значения;
- оформление в собственность автомобильной дороги местного значения;
- строительство в мирное время объектов гражданской обороны, в том числе строительство недостающих защитных сооружений гражданской обороны;
- принятие мер по обеспечению дополнительными местами в муниципальных дошкольных учреждениях для обеспечения местами детей;
- разработка и утверждение проекта организации дорожного движения на территории муниципального образования (деятельность по разработке проекта организации дорожного движения, проводимая специализированными организациями, профессионально занимающимися разработкой соответствующих проектов, является весьма дорогостоящей – до нескольких миллионов рублей).

В такой ситуации, обязывая органы местного самоуправления осуществлять те или иные конкретные мероприятия, предусматривать определенные расходы бюджета, контрольно-надзорные органы, а с их подачи – суды, по существу, вторгаются в компетенцию органов местного самоуправления, нарушают их самостоятельность, подменяют их в определении направлений и очередности решения вопросов местного значения, объемов расходования бюджетных средств. Это нарушает и Конституцию Российской Федерации, и федеральное законодательство.

У этой проблемы есть отчасти объективные предпосылки – постоянное увеличение объема полномочий органов местного самоуправления без их надлежащего финансового обеспечения, что ведет к объективной невозможности исполнения органами местного самоуправления большинства своих полномочий. Отдельные вопросы местного значения, закрепленные федеральным законодательством, не соответствуют сущности и природе местного самоуправления: к примеру, профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, мобилизационная подготовка являются по своей природе вопросами государственного значения.

Следует также отметить, что в процессе муниципальной реформы и разграничения полномочий муниципальным образованиям, в первую очередь поселениям, было передано значительное количество объектов имущества (дома культуры, водопроводные сети, автомобильные дороги, жилые дома, парки, кладбища и т.п.), состояние которых являлось либо неудовлетворительным, либо требующим серьезных капитальных вложений. При этом большинство поселений средств на приведение таких объектов в соответствие с нормативными требованиями не имело и не имеет. Однако органы прокуратуры, иные контрольно-надзорные структуры не учитывают этих обстоятельств и обязывают органы местного самоуправления поселений незамедлительно либо в укороченные сроки исполнять их предписания по приведению объектов в нормативное состояние (провести капитальный ремонт

дорог, тротуаров, установить или отремонтировать линии освещения, сделать дорожную разметку, установить дорожные знаки, обустроить площадки для сбора бытовых отходов и т.д.). Не имея достаточного объема собственных финансовых ресурсов, органы местного самоуправления поселений вынуждены отвлекать средства с первоочередных целей финансирования (выплаты заработной платы, приобретения оборудования для школ, ФАПов) на исполнение предписаний органов надзора и контроля.

2. Установление явно недостаточных сроков, причем не только для рассмотрения требований, но и для устранения нарушений.

Контрольно-надзорные органы нередко требуют рассмотреть или даже исполнить свои предписания, т.е. устранить выявленные нарушения в течение времени, объективно недостаточного для этого. При этом не учитываются даже законодательно установленные сроки для осуществления определенных действий (например, при размещении муниципального заказа).

Большинство требований сопряжено с необходимостью выделения дополнительных бюджетных средств, однако особенности бюджетного процесса, в т.ч. сроки и порядок внесения изменений в местный бюджет не учитываются при определении сроков исполнения таких требований.

Также не редки запросы, требующие серьезной аналитической работы, приложения большого количества копий документов и правовых актов, с короткими сроками исполнения.

Зачастую предъявляются требования устранить нарушения в течение одного дня или даже нескольких часов. Так, по информации администрации Лудейнопольского района Ленинградской области за 2012 год, устанавливались следующие сроки исполнения запросов информации: в день получения запроса – 16,9 % от общего числа запросов; 1 день – 24 % от общего числа запросов; от 2-х до 5 дней – 49,3 % от общего числа запросов.

Немалую долю в общем количестве претензий контролирующих (надзорных) органов к муниципальным органам составляют вопросы, связанные с необходимостью приведения муниципальных правовых актов в

соответствие с актами, имеющими более высокую юридическую силу. Нередки случаи предъявления таких претензий на следующий день после вступления в силу соответствующего акта, а также требования осуществить приведение в соответствие в течение одного – трех месяцев. При этом не учитываются особенности организации правотворческого процесса в муниципальном образовании, включая обязательность проведения публичных слушаний в ряде случаев, периодичность заседаний представительных органов (не реже 1 раза в 3 месяца) и т.п. объективные обстоятельства.

При этом установление подобных сроков подчас никак не обусловлено реальной необходимостью немедленного устранения соответствующих нарушений.

Наконец, данная практика выглядит тем более странной, что требования органов прокуратуры обязывать муниципальные образования исполнить что-либо в конкретный срок (например, обеспечить дополнительными местами в детских дошкольных учреждениях, отремонтировать дороги) не согласуются с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 01.03.2012 № 389-О-О.

3. Неучет общественной опасности допущенных нарушений и важности их устранения с точки зрения обеспечения интересов населения, решения вопросов местного значения, социально-экономического развития территории, формальный подход к выявлению нарушений.

На практике органы местного самоуправления сталкиваются с акцентированием внимания контролирующих структур на формальном соблюдении законодательства, а не на логике действий муниципальных органов по предоставлению качественных муниципальных услуг, поэтому контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления основывается зачастую на количественных показателях, а не на повышении качества оказания муниципальных услуг. В этой связи достаточно показательна следующая жалоба органов местного самоуправления: «Губернатор говорит о том, что область имеет большие долги, в дорожном фонде не хватает средств. Тем не менее прокуратура в ходе проверки подает в суд по ремонту дорог на

муниципальное образование, в муниципальном образовании нет средств на ремонт и оно просит суд об отсрочке, приставы требуют исполнения решения и подают в суд на муниципальное образование и требуют выплатить штраф. Сколько потрачено рабочего времени и средств, а дорога так и не отремонтирована. При проверке нельзя выносить формальные решения, заведомо безрезультатные, которые потом приводят только к негативным последствиям».

На должностных лиц образовательных учреждений накладываются штрафные санкции по любому случаю невыполнения требований нормативов безотносительно к обстоятельствам правонарушения. Так, администрации МКДОУ «Детский сад № 36» города Тосно городской прокуратурой и территориальным отделом Управления Роспотребнадзора по Ленинградской области в Тосненском районе было предписано вывезти с территории размещенные на игровых площадках автошины, вкопанные в землю на 1/3 часть, в количестве около 250 штук, а территориальным отделам Управления Роспотребнадзора по Ленинградской области рекомендовано в случае выявления автопокрышек на территории детских учреждений принимать меры административного воздействия к должностным лицам этих учреждений.

Отмечается резкий рост числа проверок со стороны контрольно-надзорных органов после принятия 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».

В настоящее время сложилась ситуация, когда контрольная деятельность в отношении предпринимателей в какой-то мере ограничена ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», при этом органы местного самоуправления подвергаются постоянным контрольным проверкам, огромному потоку запрашиваемой различными контролирующими органами информации, что приводит к тому, что муниципальные служащие в

большей части заняты не исполнением вопросов местного значения, а сбором, анализом предоставления такой информации.

По мнению ряда представителей органов местного самоуправления принятие и введение в действие 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», разработанного в целях снижения «прессинга» в отношении субъектов предпринимательства со стороны контролирующих (надзорных) органов, повлекло негативный эффект в отношении органов местного самоуправления. Практически все контролирующие (надзорные) органы «переключились» от субъектов предпринимательства к органам местного самоуправления: количество проверок в отношении органов местного самоуправления возросло, по различным территориям, от 2 до 5 раз. Так по городскому округу Нальчик в 2009-2010 годах поступило 724 запроса из органов прокуратуры, в 2011-2012 годах – 859 запросов. За 2009-2010 годы поступило 148 протестов и 142 представления, а в 2011-2012 годах - 288 протестов и 127 представлений.

Под удар попали также муниципальные предприятия и учреждения, поскольку только в отношении этой категории юридических лиц возможны внеплановые проверки. Выборочный анализ проверок в отношении муниципальных школ, больниц, поликлиник в Ростовской области показал, что по сравнению с 2007-2008 годами количество проверок в отношении них выросло в 3-10 раз.

Представляется, что во многом это связано с существующей системой оценки результативности деятельности работников контрольно-надзорных органов, которая увязана с количеством выявленных нарушений и мер реагирования на них.

Проведение проверок ради самих проверок («для галочки») уводит от понимания того, что и муниципальные, и региональные, и федеральные контрольно-надзорные органы – партнеры, решающие одну задачу: создание

условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Преодоление формального подхода означает не снижение требовательности, а обеспечение разумности и взвешенности предъявляемых требований, в т.ч. с учетом реальной ситуации на территории, актуальных, злободневных проблем. Необходимо, чтобы требования и протесты контрольно-надзорных органов вели к лучшему, более быстрому и качественному решению насущных проблем жителей, а не уводили муниципальные власти от них, отвлекая и без того небольшие силы на устранение разного рода формально-юридических противоречий и коллизий.

Между тем суть государственного контроля – обеспечить достижение конкретных реальных результатов, востребованных обществом, поэтому следует изменить подход к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных государственных структур с количественных показателей на качественные.

4. Массовое привлечение к административной ответственности глав муниципальных образований, органов местного самоуправления и их должностных лиц (наложение штрафов), в т.ч. по составам правонарушений, подразумевающим специальный субъект и выполнение специальных функций.

В течение второй половины 2011 года и в 2012 году за неисполнение требований федерального законодательства по обеспечению противопожарной безопасности сельских поселений, судами различных инстанций (по инициативе прокуратуры Ольгинского района и Ольгинского отделения Росгоспожнадзора Приморского края) все главы сельских поселений Ольгинского муниципального района были оштрафованы последовательно: на 3200, 5000, 15000 рублей. Одновременно местные администрации, как юридические лица, оштрафованы на 70 000 рублей.

Очень распространенным является привлечение к ответственности за неисполнение предписаний контрольно-надзорных органов (которые, как отмечалось выше, порой объективно невозможно выполнить в установленные

сроки или в рамках имеющихся в распоряжении муниципальных образований средств).

При этом штрафы нередко налагаются на органы местного самоуправления (т.е. с выплатой за счет средств местных бюджетов), что лишь усугубляет ситуацию. Так, в одном из муниципальных районов республики Удмуртия по предписаниям ГИБДД, касающимся приведения в нормативное состояние дорог, только штрафов выписано на сумму свыше 60 млн. рублей при годовом бюджете района 18 млн. рублей.

Более того, складывается парадоксальная ситуация, когда неуплата штрафа ввиду отсутствия средств в бюджете, влечет повторное наложение административного взыскания в размере удвоенной суммы штрафа в соответствии со ст. 20.25 КоАП РФ.

Устанавливаемые в отношении должностных лиц штрафы также часто несоразмерны ни степени общественной вредности нарушения, ни степени вины этих лиц в допущенных нарушениях, ни доходам таких лиц. Штрафы порой достигают размера месячной зарплаты, а иногда и превышают ее. В результате среди глав муниципальных образований (например, в Удмуртии) имеет место практика оформления кредитов в целях погашения штрафов. В других случаях такое давление провоцирует должностных лиц слагать с себя полномочия в связи с невозможностью исполнения возложенных обязанностей по обстоятельствам, независящим от глав муниципальных образований. Тем самым местное самоуправление лишается наиболее честных, ответственных и ценных управленческих кадров.

Практикуется привлечение должностных лиц органов местного самоуправления к административной ответственности за незначительные нарушения. Так, на директора школы в рабочем поселке Турки Турковского района Саратовской области инспектором Госпожнадзора наложен штраф 15 тыс. руб. за неисполнение требований о расширении всех дверных проемов двухэтажного здания сданного в эксплуатацию три года назад и построенного по типовому проекту.

Во многих случаях привлечения органов и должностных лиц к административной ответственности, полагаем, нарушается принцип виновной ответственности, закрепленный в ст. 2.1. КоАП РФ: если установлено, что у лица имелась возможность для соблюдения предписаний, правил и норм, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. В силу объективных причин (дефицит местных бюджетов, возложение на органы местного самоуправления новых полномочий, существующее распределение полномочий в системе органов местного самоуправления, аварийное состояние имущества уже в момент его передачи органам местного самоуправления и т.д.) указанная возможность у органов местного самоуправления и их должностных лиц как раз отсутствует, однако на практике это обстоятельство совершенно игнорируется. Более того, установление и обоснование наличия такой возможности, как необходимого основания привлечения к административной ответственности, контрольно-надзорными органами не осуществляется.

5. Помимо реагирования на нарушения, направление огромного количества запросов о предоставлении информации, в т.ч. официально опубликованной и находящейся в открытом доступе (в т.ч. в сети Интернет).

По сообщению администрации города Лесосибирска (Красноярский край), за 9 месяцев 2012 года только прокуратурой города сделано более трехсот запросов в администрацию, фактически более одного запроса в день.

В муниципальных Вольского район образованиях сложилась практика, когда каждые 10 дней администрации и советы представляют в Вольскую межрайонную прокуратуру нормативно-правовые акты, однако такие акты все равно запрашиваются, причем одни и те же по несколько раз.

Значительное количество запросов направляется органами прокуратуры в связи с поручениями Генеральной прокуратуры (проведение мониторинга актов в определенной отрасли законодательства).

Запросы поступают не только от надзорных органов. Довольно часто необходимость подготовки информации возникает в связи с проведением

федеральными министерствами мониторинга по реализации отдельных государственных полномочий, а также по реализации федеральных законов (соответствующие запросы направляются через органы государственной власти субъекта Российской Федерации).

6. Карательный уклон в деятельности прокуратуры и иных контрольно-надзорных органов в ущерб профилактической и разъяснительной работе.

Многие органы местного самоуправления отмечают, что приоритет в работе федеральных контрольно-надзорных органов «по привычке» отдается карательным функциям, а не предотвращающим и «воспитательным». Органы надзора и контроля сосредоточены только на работе по контролю и применению мер административного воздействия и полностью отстранены от профилактической и разъяснительной работы как с населением, так и с руководителями органов местного самоуправления, предприятий и организаций.

Особенно настораживает практика, когда на проекты нормативных документов муниципальных образований органы прокуратуры дают положительные заключения, а после принятия по ним направляются протесты. Так, за 2011 год в адрес представительных органов муниципальных образований в Удмуртской Республике органами прокуратуры было направлено 1 525 протестов.

Это при том, что согласно Федеральному закону от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности, и на практике уставами многих муниципальных образований прокурору предоставлено право правотворческой инициативы в органах местного самоуправления, включая представительный орган муниципального образования. В связи с этим и с учетом кадровых проблем в муниципалитетах было бы гораздо эффективнее, если бы в ряде случаев вместо или хотя бы наряду с протестами в органы местного самоуправления поступали обоснованные и конкретные

предложения об изменении муниципальных актов (будь то в порядке правотворческой инициативы или в ином порядке).

7. Недостаточный уровень квалификации и профессионализма работников контрольно-надзорных органов либо небрежность или злоупотребление полномочиями, выражающиеся в предъявлении требований, не основанных на законе или связанных с неверным толкованием правовых норм.

По данным администрации муниципального образования Лодейнопольский муниципальный район Ленинградской области почти 1/3 обращений контрольно-надзорных органов за 2012 год являлись необоснованными, в т.ч. не относились к вопросам местного значения.

Достаточно общим местом стало требование закрепить в уставе, решать и принимать муниципальные правовые акты по всем вопросам местного значения, обозначенным в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вне зависимости от условий и особенностей конкретной территории. Так, предъявляются требования осуществлять лесной контроль при отсутствии лесов в поселении, осуществлять полномочия в отношении водных объектов при отсутствии таковых и т.п.

Более того, в ряде случаев органами прокуратуры истребуются нормативно-правовые акты, принятые в сферах железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта (Ульяновская область), т.е. в сферах, в которых у органов местного самоуправления вообще нет каких-либо полномочий.

Управление юстиции по Воронежской области, например, требовало закрепить в уставе городского поселения Россошь право на совершение нотариальных действий, не взирая ни на то, что это именно право, а не обязанность муниципалитетов, ни на то, что в поселении есть нотариус, в то время как федеральный закон позволяет органам местного самоуправления осуществлять нотариальные действия только при отсутствии нотариуса.

Неизвестно, добросовестное заблуждение или намеренное искажение закона лежит в основе встречающихся требований прокуратуры привести муниципальные правовые акты в соответствие с изменениями федерального или регионального законодательства в трехмесячный срок, со ссылкой на положения Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (который по определению не распространяется на органы местного самоуправления).

Анализ имеющихся в органах местного самоуправления представлений и протестов органов прокуратуры Республики Башкортостан свидетельствует, что часть из них касается бездействия представительного органа или местной администрации муниципального образования, выразившегося в непринятии муниципального нормативного правового акта. В случае, если орган местного самоуправления не успевает разработать и принять вышеуказанный акт в установленные в представлении или протесте сроки, то органами прокуратуры, как правило, подается иск в интересах неопределенного круга лиц о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления в лице представительного органа или местной администрации, не принявших нормативный акт, который зачастую удовлетворяется. В то же время в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации еще за первый квартал 2006 года, утвержденном постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 7 и 14 июня 2006 года, было указано, что суд не вправе обязать орган местного самоуправления принять или дополнить какой-либо нормативный правовой акт, поскольку это является исключительной компетенцией органа местного самоуправления. Кроме того, в Обзоре указывается, что данный вывод подтверждается также положениями главы 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, из которой следует, что суд рассматривает заявления, содержащие требования о признании нормативных правовых актов противоречащими

Конституции Российской Федерации, федеральному закону или иному другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Так, по одному вопиющему случаю, связанному с деятельностью федеральной антимонопольной службы, в Комитет обращались из Балашихи. Рассматривая вопрос о законности какого-то муниципального правового акта, управление антимонопольной службы потребовало

Не иначе, как грубое вмешательство в деятельность органов местного самоуправления можно расценить требование управления ФАС по Московской области представить, под угрозой административной ответственности, сведения об основаниях принятия определенного муниципального правового акта, а также о депутатах, голосовавших за его принятие и о мотивах такого их голосования.

8. Разрозненность и неполнота правового регулирования порядка проведения контрольно-надзорных мероприятий в отношении органов местного самоуправления.

Статьей 77 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Однако данная статья содержит общий принцип контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления. В тоже время отдельные случаи и порядок проведения государственного контроля/надзора в отношении органов местного самоуправления содержатся в ряде Федеральных законов (Градостроительный кодекс, Жилищный кодекс, статьи 19, 21 Федерального закона №131-ФЗ, касающиеся исполнения отдельных государственных полномочий).

Очевидно, назрела необходимость предусмотреть определенные правовые рамки проведения указанных проверок по аналогии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

На основании изложенного, могут быть сформулированы следующие предложения:

1. По совершенствованию законодательства

1.1. Предусмотреть перераспределение источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с целью адекватного финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления возложенных на них законом полномочий.

1.2. Закрепить механизм софинансирования Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации содержания и ремонта имущества, переданного (передаваемого) ими органам местного самоуправления в состоянии, требующем ремонта.

1.3. Пересмотреть перечень вопросов местного значения, установленный в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», таким образом, чтобы указанный перечень соответствовал природе и назначению местного самоуправления.

1.4. Урегулировать порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий в отношении органов местного самоуправления:

- установить проведение плановых проверок не чаще 1 раза в 3 года;
- закрепить проведение внеплановых проверок исключительно по заявлениям жалобам физических и юридических лиц о нарушении их прав и законных интересов;
- предусмотреть запрет запрашивать документы и информацию, официально опубликованные, находящиеся в открытом доступе,

государственных и муниципальных информационных системах, открытых и\или служебных источниках информации.

- отрегулировать сроки рассмотрения протеста прокурора – например, установить, что сокращение установленных законом сроков рассмотрения осуществляется с санкции вышестоящего прокурора;

1.5. Исключить органы местного самоуправления из числа субъектов административных правонарушений в качестве юридических лиц, предусмотрев привлечение к административной ответственности только конкретных должностных лиц при наличии и доказанности их вины;

2. По организации контрольно-надзорной деятельности:

2.1. Изменить подходы к работе контрольно-надзорных органов и «внутрикорпоративную культуру», в первую очередь, на федеральном уровне, перенацелить деятельность органов преимущественно с поиска нарушений, на более конструктивные отношения с органами местного самоуправления (предупреждение, предотвращение, воспитание, методическая поддержка).

2.2. Пересмотреть систему оценки результативности деятельности контрольно-надзорных органов и их работников, исключив прямую ее увязку с количеством выявленных нарушений и вынесенных по ним мер реагирования;

2.3. Не допускать проведение дублирующих проверок органов местного самоуправления, а также случаев необоснованного проведения проверок исполнения законодательства без наличия к тому законных оснований.

2.4. Внедрять электронный документооборот во взаимоотношениях между органами местного самоуправления и контрольно-надзорными органами, включая представление запрашиваемой информации в электронном виде.