

§9

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: ФОРМЫ И МЕТОДЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

Ю.Н. Карпенко

КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ

Как в свое время справедливо заметил М. Фрай, «ни одно человеческое существо не является настолько совершенным, чтобы не нуждаться в контроле со стороны»¹. В любых государствах независимо от их устройства исполнительная власть, в том числе местная администрация, обязательно находится под контролем.

Слово «контроль» произошло от однокоренного *contrerole* (фр. — противосвиток). В настоящее время под словом «контроль» понимается «проверка, а также наблюдение с целью проверки»². Однако это общее понятие, даваемое филологами и лингвистами. Применительно же к праву контроль, например, может пониматься как проверка важных для государства действий его органов и членов с точки зрения соответствия их определенным нормам³. Данное понятие предлагает Г. Еллинек. На основе представленного определения можно выделить некоторые виды контроля, а также его основные характеристики.

В юриспруденции принято выделять два вида контроля — внутренний и внешний. Остановимся подробнее на внешнем контроле, а точнее на такой его разновидности, как государственный контроль за полномочиями и функциями, переданными органам местного самоуправ-

ления. Еще одно часто встречающееся наименование данного вида контроля — административный.

1 апреля 1998 г. Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления от 15 октября 1985 г., подписанную от имени РФ 28 февраля 1996 г. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ нормы Хартии, после ее ратификации, приобрели статус составной части правовой системы РФ. Ст. 3 Хартии гласит, что местное самоуправление есть «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»⁴.

Государственное управление на региональном уровне и местное самоуправление — элементы организации публичной власти. Как справедливо заметила А.Ф. Палагнюк⁵ в идеале, в институте местного самоуправления соединены интересы государства, общества и личности. Самоуправление основывается на принципах свободы, равенства и непосредственного участия в управлении. Гражданские права и массовые виды активности, различные проявления общественной жизни людей зарождаются и в конечном итоге реализуются в местных сообществах, составляющих базу граждан-

¹ См.: Фрай М. Болтливый мертвец // <http://citaty.info/tema/kontrol>

² См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 10-е изд., стереотип. — М., 1973. — С. 268.

³ См.: Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. — СПб., 1903. — С. 530.

⁴ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: ФЗ от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 15. — Ст. 1695.

⁵ См. Палагнюк А.Ф. Государственное управление и местное самоуправление на региональном уровне: конституционно-правовой и сравнительно-правовой аспекты http://www.iuaj.net/1_oldmasp/modules.php?name=Pages&go=page&pid=137

ского общества. Государство, так же как и местное самоуправление, является по своей природе социальным институтом и представляет собой одну из форм социальной жизни, одну из форм самоорганизации общества. Государство возникает и строится как представительство общественных интересов, как сила, стоящая над обществом. Уже с самого начала оно выступало как система организованного политического господства одних людей над другими, однако эффективно решать задачи регионального значения государство может при наличии развитой системы регионального управления. Местному самоуправлению принадлежит главная роль в соединении в единое целое интересов государства, общества и личности, поскольку важнейший смысл, сущность местного самоуправления состоит в том, чтобы на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества⁶.

В России управленческая деятельность государственных органов и органов местного самоуправления осуществляется в определенных формах, каждая из которых обусловлена специфическими задачами и функциями управления. Контроль за деятельностью чиновников всех уровней является обязательным условием функционирования государственного аппарата. Наряду с контролем над деятельностью чиновников важен и контроль над деятельностью граждан. По субъекту контроля он разделяется на государственный (муниципальный) и общественный (социальный). Государственный контроль в свою очередь разделяется на политический, административный и судебный.

В настоящее время эффект от контрольных мероприятий нередко достигается за счет увеличения числа контролеров, что негативно сказывается на эффективности реализации управленческой функции органов.

С точки зрения выбора стратегий контроля, направленных на уменьшение коррупции в современном российском обществе, представляется целесообразным использовать зарубежный опыт. Усиление или же ослабление контроля за деятельностью органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления является в значительной мере решением, в конечном счете затрагивающим интересы большого количества граждан.

Одной из важнейших проблем в сфере осуществления контрольной деятельности является выбор между усилением или же уменьшением регулирую-

щих функций. Проблема критериев контрольной деятельности для современной России весьма актуальна.

Важным элементом реформирования системы государственного контроля стало участие контрольных органов в реализации приоритетных национальных проектов. Именно практика позволила выявить «узкие» места реализации контрольной функции государства. Проблема качества принимаемых органами власти законопроектов и нормативных актов в современной России стала хронической.

Эффективность контрольной функции государственной власти стала повышаться в связи с использованием опыта других государств по организации закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд. Организация современного контроля немыслима вне процессов информатизации. Наглядным примером в сфере осуществления государственного контроля является ситуация с внедрения «Единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (ЕГАИС), принятых постановлением Правительства РФ от 25 августа 2006 г. № 522⁷. Использование на региональном уровне автоматизированных систем учета позволяет уменьшить непрозрачность финансовых потоков.

В настоящее время одной из проблем, требующих разрешения, является уточнение вопросов местного значения и отнесенных к ведению местного самоуправления отраслевым законодательством отдельных государственных полномочий.

Решение этого вопроса позволит снять целый ряд конфликтов, возникающих и могущих возникнуть между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Недостатки в реализации контрольной функции на муниципальном уровне могут иметь серьезные экономические и социальные последствия.

Государственный и общественный контроль тесно связаны между собой. Речь идет о сотрудничестве государственных структур с представителями гражданского общества. Такое сотрудничество стало распространенной политической практикой не только в процессе реализации приоритетных национальных проектов, но и в других областях, представляющих интерес для общества.

Главной сложностью в построении эффективной модели взаимодействия государства и местного самоуправления остается формулировка ст. 12 Конституции РФ, отделяющей местное самоуправление от государ-

⁶ См.: Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. – Сер.: Политология. – 2008. – № 4. – С. 13.

⁷ http://businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_115075.html

ства. Исследователи предлагают различные варианты организации государственного и местного самоуправления⁸. Как верно заметил Н.Л. Пешин, государственная власть и местное самоуправление — разные формы единой публичной власти, государственное управление и местное самоуправление — суть разные формы социального управления⁹.

По сути, взаимодействие местного самоуправления и государства можно свести к двум основным формам: координация и государственный контроль.

Если координация предполагает взаимный, обоюдный характер связи участников отношений, то государственный контроль предполагает комплекс односторонних действий государственных органов по отношению к местному самоуправлению¹⁰. Переход от методов администрирования — управления «по вертикали» к методам координационного сотрудничества всех участников территориального развития¹¹.

Осуществляя взаимодействие с субъектами РФ государство комплексно взаимодействует и с муниципалитетами. Можно выделить ряд направлений влияния государства на решение муниципальными образованиями местных вопросов:

- государство на законодательном уровне определяет перечень вопросов местного значения, который может изменяться;
- оказание государственной, в первую очередь финансовой, поддержки местного самоуправления при решении вопросов местного значения;
- обеспечение режима законности и правопорядка на территории муниципальных образований, что отразилось в ст. 72 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельных видах государственного контроля (ФЗ о прокуратуре, о Счетной палате и др.);
- установление государственной защиты, гарантий и ответственности выборных должностных лиц и органов местного самоуправления;

⁸ См.: Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России. — С. 21-23; Пешин Н.Л. Принципы построения модели взаимоотношений государства и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 7. — С. 38.

⁹ См.: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. — М., 2007. — С. 40.

¹⁰ См.: Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ // Журнал российского права. — 2006. — № 6. — С. 38.

¹¹ См.: Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. — М., 2005. — С. 29.

- оказание информационно-методической помощи муниципалитетам (подготовка муниципальных служащих, содействие в открытии учебных заведений, помощь в подготовке и принятии местных бюджетов и др.)¹².

Перечень можно дополнить тем, что государство создает собственные органы на местах, действующие наряду с муниципальными органами; возлагает на муниципальные органы выполнение отдельных государственных полномочий; разрабатывает и принимает финансово-экономические федеральные и региональные программы с муниципальной составляющей¹³.

Другой формой взаимодействия между государственными органами и местным самоуправлением является государственный контроль, который осуществляется федеральными и региональными органами государственной власти и в зависимости от объекта может быть подразделен на два вида: контроль соблюдения законов и законности в деятельности органов местного самоуправления. Контроль осуществления органами местного самоуправления отдельных переданных им государственных полномочий. Причем в последнем случае органы государства вправе осуществлять проверку не только законности, но и целесообразности действий (решений) подконтрольных органов и отменять акты органов местного самоуправления, что вызывает у некоторых авторов сомнения в конституционности такой нормы¹⁴.

В общем виде государственный контроль в отношении местного самоуправления осуществляется в следующих формах:

- судебный контроль, осуществляемый посредством конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства. При рассмотрении сущности дел суды оценивают правомерность деятельности и решений местных органов и должностных лиц, что может являться определенной стадией в механизме наложения ответственности, рассматривают жалобы в отношении них. Право на судебное обжалование решений и действий органов и должностных лиц местного самоуправления установлено в Конституции

¹² См.: Колкнева Т.Ф. Взаимоотношения государства и муниципальных образований: проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. — 2004. — № 6. — С. 36; Пономарева В.О. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством: теоретические и правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.

¹³ См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. — М., 2005. — С. 102.

¹⁴ См.: Гусенбеков И.И. Указ. раб. — С. 40.

(ст. 46) и конкретизируется в федеральном законодательстве (ст. 78 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

- прокурорский надзор, осуществляемый на основе ФЗ «О прокуратуре РФ» в отношении исполнения местными органами и должностными лицами законодательства. Статья 77 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 21 Закона о прокуратуре устанавливают, что исполнение законов органами местного самоуправления, а также соответствие издаваемых ими правовых актов законодательно составляет предмет прокурорского надзора.

В случае выявления противоречащего закону правового акта местного самоуправления прокурором приносится протест субъекту, издавшему правовой акт. На протест соответствующий орган местного самоуправления или должностное лицо должны отреагировать в месячный срок путем устранения нарушений законности, причин и условий, им способствующих. Альтернативой принесения протеста для прокурора может явиться обращение в суд с требованием о признании незаконным правового акта местного самоуправления. Обращения в суд становятся неизбежными для прокурора в случае игнорирования протеста;

- административный контроль и надзор. Право ведения административного контроля за органами местного самоуправления установлено ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления и обусловлено принципами конституционности, законности, соразмерности степени вмешательства, значимости защищаемых интересов. Важно законодательно установить перечень и полномочия органов по осуществлению такого контроля, а также критерии определения качества и эффективности реализации органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий¹⁵.

Административный контроль и надзор позволяют проверить эффективность исполнения законов и принимаемых решений, обеспечивают принцип обратной связи, дисциплину и ответственность. Однако следует учесть, что такой контроль в отношении местного самоуправления ограничен требованиями законности, должен носить преимущественно превентивный характер и связан с непосредственной реализацией местными органами переданных государственных полномочий и использованием материальных ресурсов для их реализации¹⁶.

¹⁵ См.: Пешин Н.Л. Указ. раб. – С. 202.

¹⁶ См.: Кашо В.С. Ответственность в системе местного самоуправления. – Красноярск, 2005. – С. 88.

Для контроля используются различные формы деятельности — проверки, получение объяснений, различные формы надзора и мониторинга. Важнейшим рычагом такого контроля является правовой механизм регистрации уставов муниципальных образований¹⁷.

Ряд ученых справедливо отмечает попытки введения административных рычагов контроля за правотворческой деятельностью органов местного самоуправления путем влияния на формирование местных органов и создания своих территориальных органов. Как, например, Законы о местном самоуправлении Астраханской области, Республики Татарстан и ряда других субъектов РФ предусматривали обязанность органов местного самоуправления доводить до сведения органов государственной власти, направлять им принятые местными органами правовые акты¹⁸.

Конституция РФ прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий (ч. 2 ст. 132) и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения (ч. 2 ст. 15).

Контроль органов исполнительной власти субъекта РФ за законностью осуществления местного самоуправления по своей сути является надзором, проверяющие органы не вмешиваются в деятельность муниципальных органов. Уполномоченные органы исполнительной власти вправе обратиться к органу местного самоуправления, принявшему не соответствующий Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта РФ акт, с предложением о приведении его в соответствие с законодательством. Такое обращение не означает прекращения или приостановления действия муниципального правового акта, не исключает судебный контроль и не ограничивает гарантии судебной защиты местного самоуправления.

Кроме того, уполномоченные органы исполнительной власти субъекта РФ проводят мероприятия по контролю за выполнением органами местного самоуправления требований, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, и при выявлении в ходе проверок нарушений действующего законодательства вправе выдавать органу местного самоуправления предписание об устранении нарушений¹⁹. Обратим внимание также на то, что го-

¹⁷ См.: Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 25.

¹⁸ См.: Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в РФ. – М., 2003. – С. 47.

¹⁹ См.: Постановление ФАС СЗО от 16 апреля 2008 г. № А05-8577/2007 // СПС «Гарант».

сударственный контроль за целесообразностью в деятельности органов местного самоуправления по вопросам местного значения недопустим. Конституционный Суд РФ считает такой контроль произвольным расширением пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, а потому не соответствующим Конституции РФ²⁰.

При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта РФ органы исполнительной власти субъекта РФ должны иметь возможность неким образом вмешиваться в процесс реализации переданных полномочий и реагировать в случае их ненадлежащего осуществления. В ходе проведения муниципальной реформы организация данного вида контроля получила гораздо более подробное нормативное регулирование как на уровне базового Федерального закона местном самоуправлении, так и на региональном уровне.

Практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями сложилась почти во всех регионах РФ. Так, по данным Министерства регионального развития РФ, по состоянию на 1 ноября 2007 г. действовало 799 законов субъектов РФ в сфере наделения органов местного самоуправления правами и обязанностями по осуществлению отдельных государственных полномочий субъекта РФ²¹. При этом прослеживается явная тенденция к увеличению количества подобных законов. Например, Санкт-Петербург в 2007 г. относился к числу субъектов РФ, не передававших государственные полномочия органам местного самоуправления, сейчас в этом городе федерального значения действуют уже два соответствующих Закона.

Часть 6 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет императивные требования к содержанию закона субъекта РФ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Отметим, что практика регионального нормотворчества порождает достаточно много вопросов о

соответствии положений указанных законов субъектов РФ жестким предписаниям ч. 6 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ.

Так, в силу п. 6 ч. 6 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ закон субъекта РФ, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должен содержать наименования органов, осуществляющих контроль. Анализ регионального законодательства показывает, что это положение далеко не всегда соблюдается. Некоторые законы в качестве контролирующих органов называют высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и уполномоченные им органы исполнительной власти субъекта РФ²², другие — специализированный орган исполнительной власти в сфере передаваемых государственных полномочий, который вправе привлекать к контролю иные органы исполнительной власти субъекта РФ²³. Вместе с тем Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ аналогичные положения Устава Курской области, согласно которому Курская областная Дума, губернатор Курской области, а также уполномоченные ими органы и должностные лица осуществляют государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Суд посчитал, что указанные нормы в той мере, в которой они «предполагают возможность государственного контроля со стороны неопределенного круга органов государственной власти Курской области и их должностных лиц», создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля²⁴. Полагаем, что определение контролирующих органов в законах субъектов РФ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями путем подобной отсылки недопустимо, поскольку напрямую противоречит требованиям п. 6 ч. 6 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ и создает угрозу ущемления конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления. В качестве примера надлежащего определения контролирующих органов можно назвать те законы, в которых полномочиями по контролю наделяются

²⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Российская газета. – 2000. – 19 декабря (далее – Постановление КС РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П).

²¹ См.: Итоги реализации ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в субъектах РФ в 2007 г. / Под ред. Д.Р. Хромова. – М., 2007. – С. 81.

²² См.: О наделении органов местного самоуправления Хабаровского края государственными полномочиями Хабаровского края по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству: Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 149 // Приамурские ведомости. – 2007. – № 169 (6631).

²³ О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере социальной защиты населения: Закон Ленинградской области от 30 декабря 2005 г. № 130-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. – 2005. – № 69. – С. 32.

²⁴ Постановление КС РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П.

конкретные финансовые органы власти субъекта РФ и исполнительные органы государственной власти субъекта РФ в соответствующей сфере²⁵.

В целях реализации закона субъекта РФ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями органы исполнительной власти субъекта РФ принимают целый блок подзаконных нормативных актов, регламентирующих порядок и сроки представления органами местного самоуправления отчетов об осуществлении отдельных государственных полномочий; порядок организации и осуществления органами местного самоуправления деятельности в сфере передаваемых полномочий; порядок контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий. Между тем соответствующее подзаконное регулирование не должно подменять собой закон субъекта РФ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в части обязательных требований к его содержанию, установленных ч. 6 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ. Согласно позиции Верховного Суда РФ региональные нормативные правовые акты, издаваемые по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, не должны устанавливать дополнительные полномочия органов местного самоуправления, а могут лишь конкретизировать права и обязанности органов местного самоуправления, закрепленные в законе субъекта РФ о передаче отдельных государственных полномочий²⁶. По ряду дел Верховный Суд РФ отмечал, что условия и порядок осуществления контроля за реализацией отдельных государственных полномочий, порядок отчетности органов местного самоуправления прежде всего должны быть урегулированы в законе субъекта РФ²⁷. Названные ограничения связаны с установленным ч. 2 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ запретом наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, иными нормативными правовыми актами помимо закона. Сформировалась судебная прак-

тика, в соответствии с которой подзаконные правовые акты субъектов РФ, наделяющие органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, признаются недействующими²⁸.

Помимо обозначенных проблем, связанных с ответственностью законов субъектов РФ требованиям ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ, интерес представляет содержание контроля исполнительных органов государственной власти субъекта РФ за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Действующее федеральное законодательство наделяет органы исполнительной власти субъекта РФ достаточно большими возможностями реагирования на допущенные органами местного самоуправления нарушения при реализации переданных государственных полномочий. Имеются в виду:

1) право уполномоченных исполнительных органов власти давать обязательные письменные предписания муниципальным органам (ч. 3 ст. 21 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) право высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ предложить органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ;

3) право обратиться в суд (пп. «е» ч. 2 ст. 21 ФЗ № 184-ФЗ)

4) право высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ принять решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления в случае, если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом (пп. 3 ч. 1 и ч. 5 ст. 75 ФЗ № 131-ФЗ). Помимо этого, ч. 1 ст. 48 ФЗ № 131-ФЗ предоставляет уполномоченным органам государственной власти субъекта РФ право отменять или приостанавливать действие муниципальных

²⁵ См.: О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей: Закон Алтайского края от 25 декабря 2007 г. № 149-ЗС // Алтайская правда. – 2008. – 12 января. – № 4-5.

²⁶ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 21 мая 2008 г. № 64-Г08-4 // СПС «Гарант».

²⁷ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 28 сентября 2005 г. № 78-Г05-47 // СПС «Гарант»; Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 12 апреля 2006 г. № 73-Г06-3 // СПС «Гарант».

²⁸ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 30 мая 2007 г. № 72-Г07-4 // СПС «Гарант».

правовых актов в части, регулирующей осуществление переданных государственных полномочий. Поскольку ч. 1 ст. 48 не указывает основания отмены или приостановления действия муниципального правового акта, то получается, что органы исполнительной власти субъекта РФ вправе делать это по собственному усмотрению.

Мнения ученых по поводу допустимости проверки осуществления муниципальными органами отдельных государственных полномочий с точки зрения целесообразности разделились.

Поскольку местное самоуправление самостоятельно, административный контроль, означающий проверку не только законности, но и целесообразности действий подконтрольных субъектов, за его деятельностью невозможен, так как он означал бы прямое административное подчинение местной администрации и иных органов местного самоуправления органам государственной власти. Существует единственное исключение из этого правила. Как уже отмечалось, это контроль, осуществляемый при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Этот контроль носит именно административный характер, поскольку органы государственной власти проверяют не только законность, но и целесообразность действий местной администрации при реализации отдельных государственных полномочий.

Право введения административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления установлено ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления²⁹ и обусловлено следующими принципами:

1) любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом;

2) любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен лишь для обеспечения законности и соблюдения конституционных принципов, тем не менее административный контроль может быть там, где это целесообразно, осуществляться вышестоящими органами власти при выполнении органами местного самоуправления делегированных им задач;

3) административный контроль за органами местного самоуправления осуществляется таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить³⁰.

Ученый-правовед А.А. Акмалова указывает, что «органы государственной власти субъектов Федерации пытались ввести административные рычаги контроля за правотворческой деятельностью органов местного самоуправления, влиять на формирование муниципальных органов или избрание (назначение) их должностных лиц и т.д. В некоторых регионах органы государственной власти создавали на местном уровне свои территориальные органы, которые реализовали отдельные вопросы местного самоуправления»³¹.

То же ранее отметили А.А. Сергеев и В.Г. Розенфельд: попытки усилить административный контроль за правотворчеством муниципальной власти предпринимались в ряде субъектов РФ. Так, законы о местном самоуправлении Ленинградской области, Республики Татарстан, Ивановской области, ряда других субъектов Российской Федерации предусматривали обязанность органов местного самоуправления доводить до сведения органов государственной власти (направлять им) принятые ими нормативные правовые акты и предполагали возможность проверки законности этих актов³².

Кроме того, по мнению А.А. Сергеева и В.Г. Розенфельда, достаточно серьезным рычагом административного контроля органов государственной власти за законностью актов муниципальных образований, закрепленным в действующем федеральном законодательстве, является правовой механизм регистрации уставов муниципальных образований. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит установление порядка регистрации уставов муниципальных образований к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ³³.

Например, Постановление главы местной администрации г. Миасса от 31 января 2007 г. № 66 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области охраны окружающей среды» закрепило, что «во исполнение Закона Челябинской области от 30 ноября 2006 г. № 76-ЗО, Постановления Законодательного Собрания Челябинской области от 30 ноября 2006 г. № 362, руководствуясь Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Уставом Миасского городского округа, постановляю:

²⁹ См.: Европейская хартия о местном самоуправлении // СЗ РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

³⁰ См.: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М., 2007. – С. 201.

³¹ См.: Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в РФ. – М., 2003. – С. 47.

³² См.: Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 25.

³³ Там же.

1. Возложить исполнение обязанностей по осуществлению государственных полномочий в области охраны окружающей среды на территории Миасского городского округа на МУ «Управление по экологии и природопользованию» (директор П.Е. Брусянин)»³⁴.

В законах может содержаться перечень органов государственной власти, уполномоченных осуществлять контроль, могут быть установлены критерии определения качества и эффективности осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований переданных им отдельных государственных полномочий. Возможно определение форм и периодичности отчетности органов местного самоуправления по осуществлению переданных им государственных полномочий. Для совершенствования осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий могут быть предусмотрены выборочные проверки уполномоченными органами государственной власти действий органов местного самоуправления, в том числе по жалобам юридических или физических лиц. Законом должен быть определен порядок контроля целевого использования материальных и финансовых средств, предназначенных для осуществления органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий.

Таким предстает перед нами порядок осуществления контроля за местной администрацией. Этот контроль является постоянным и присутствующим во всех областях взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках административной модели взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления.

Российская дуалистическая модель взаимоотношений вполне может быть преобразована именно в такую модель, и ряд новаций Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³⁵ в этом плане показателен. Статья 21 Федерального закона № 131-ФЗ не определяет процедур государственного контроля за органами местного самоуправления в сфере делегирования полномочий, она лишь устанавливает, что такой контроль осуществляется и в том числе и местная администрация не должна ему препятствовать. Но в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления исполнительно-распорядительным органом муниципального

образования отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменное предписание по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения местной администрацией, она обязана их выполнить.

Примером может служить ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ, которая устанавливает, что если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления (в том числе и местной администрацией) было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, то отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно исполняться органами государственной власти. Более того, органами государственной власти в любом муниципальном образовании может быть создана так называемая временная финансовая администрация, которая в течение года может управлять данной территорией. Данная возможность фактически нарушает смысл ст. 12 Конституции РФ и свидетельствует о встраивании всего местного самоуправления в систему государственной власти, в том числе и путем установления форм административного контроля за его деятельностью. Фактически контроль за деятельностью местной администрации и за другими органами местного самоуправления со стороны государства достаточно силен, и это при том, что мы еще не рассматривали прокурорский контроль за их деятельностью, а ведь его также можно назвать государственным, так как органы прокуратуры входят в систему органов государственной власти.

На практике, в связи с активным осуществлением административного контроля со стороны государства за этими органами, они стали частью единой системы органов государственной власти нижнего звена.

2. Данная проблема может быть решена двумя способами:

а) свести к минимуму вмешательство государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления путем установления административного контроля только за *законностью правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществляемого органами государственной власти, так как органы государственной власти и органы местного самоуправления не находятся в отношениях субординации, поэтому административный контроль может устанавливаться здесь только в определенных узких пределах.*

б) второй путь решения этого вопроса — изменение норм Конституции РФ и Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации

³⁴ См.: О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области охраны окружающей среды: Постановление главы местной администрации г. Миасс от 31 января 2007 г. № 66 // <http://www.miass.ru>.

³⁵ См.: СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

местного самоуправления в Российской Федерации» путем внесения в нормы, посвященные данному вопросу — изменений, связанных с включением органов местного самоуправления в единую систему органов государственной власти. В результате применения этих мер проблема с использованием административного контроля со стороны государства будет разрешена, так как эти органы будут считаться низшим звеном органов государственной власти РФ и, следовательно, применение за ними такого вида контроля будет обоснованно и не вызовет противоречий с законодательством РФ.

Также хочется обратить внимание на следующее: поскольку контроль в определенной мере ограничивает самостоятельность местного самоуправления, при его осуществлении должен *соблюдаться принцип соразмерности административного контроля над деятельностью органов местного самоуправления*, провозглашенный ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления³⁶. Формы и способы такого контроля, его механизм и по-

рядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и принятыми в соответствии с ней федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей; недопустимо произвольное расширение пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления по решению ими вопросов местного значения³⁷. Совершенствование законодательства по вопросам контроля за местным самоуправлением — это одно из приоритетных направлений государственной поддержки развития местного самоуправления. Усиление роли федеральных или региональных органов власти не должно ущемлять права граждан на местное самоуправление. Контроль органов исполнительной власти субъектов РФ за деятельностью органов местного самоуправления служит цели повышения ответственности органов местного самоуправления, обеспечения прав и свобод граждан, а потому является необходимым элементом системы публичного управления.

Библиографический список:

1. Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в РФ. — М., 2003.
2. Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ // Журнал российского права. — 2006. — № 6.
3. Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. — СПб., 1903.
4. Кашо В.С. Ответственность в системе местного самоуправления. — Красноярск, 2005.
5. Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. — Сер.: Политология. — 2008. — № 4.
6. Макс Фрай. Болтливый мертвец <http://city.info/tema/kontrol>
7. Палагнюк А.Ф. Государственное управление и местное самоуправление на региональном уровне: конституционно-правовой и сравнительно-правовой аспекты http://www.iuaj.net/1_oldmasp/modules.php?name=Pages&go=page&pid=137
8. Пешин Н.Л. Принципы построения модели взаимоотношений государства и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 7.
9. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. — М.: Статут, 2007.
10. Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. — 2002. — № 12.
11. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. — М., 2005.

³⁶ См.: О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: ФЗ от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 15. — Ст. 1695.

³⁷ См.: Постановление КС РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П.