

Метлицкий Александр Сергеевич
Студент 2 курса магистратуры,
Институт права, юриспруденция, Правовое регулирование
государственного и муниципального управления
Башкирский Государственный Университет
Россия, г. Уфа

Научный руководитель: Тимонин Анатолий Николаевич,
доктор юридических наук, профессор
Башкирского Государственного Университета
Россия, г. Уфа

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация: в данной статье автор анализирует особенности государственного контроля за органами местного самоуправления. В работе автор приходит к выводу, что закон № 131-ФЗ в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления установил аналогичный для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей порядок государственного контроля (надзора). Данный порядок призван исключить произвольность проводимых проверок, минимизировать их количество при отсутствии особых оснований (не чаще одной проверки в два года), недопущения одновременных проверок разными госорганами и т.д. Применение данного подхода по своей правовой идеологии полностью отвечает сущности местного самоуправления, самостоятельного от государства.

Ключевые слова: государственный контроль, местное самоуправление, государственный надзор.

Abstract: *In this article, the author analyzes the features of state control over local governments. In the work, the author concludes that Law No. 131-ФЗ with respect to local self-government bodies and officials established a similar procedure for legal entities and individual entrepreneurs of state control (supervision). This procedure is designed to exclude the arbitrariness of inspections, minimize their number in the absence of special grounds (no more than one check in two odes), prevent simultaneous inspections by different government agencies, etc. The application of this approach in its legal ideology fully corresponds to the essence of local self-government, independent of the state.*

Keywords: *state control, local self-government, state supervision.*

Согласно нормам Конституции РФ (ст. ст. 12, 130-134), местное самоуправление в России представляет собой решение населением, проживающим на той территории, которая определена законом необходимых для его комфортного проживания хозяйственных и духовных задач, за свой счет и при своей ответственности¹.

Термин «ответственность» в данных нормах необходимо понимать иначе, чем виды ответственности, установленные законом (уголовная, административная, имущественная и пр.). Ответственность, по смыслу ст. 130 Конституции РФ, означает, что население муниципалитета: 1) само решает выбор местного вопроса, который необходимо решить и испытывает «неудобства» в связи с неэффективностью выбора данного участка проблемы; 2) несет бремя выбора метода решения местных вопросов и 3) несет бремя избрания некомпетентных и недобросовестных должностных лиц, которые обязаны решать местные вопросы².

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с посл. изм. и доп. от 5 февраля 2014 г. № 2 - ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.11.2020).

² См.: Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2018. С. 208.

Однако, несмотря на отделение местного самоуправления от государства, формы самоуправления и типы территории, их характеристики устанавливаются федеральным и региональным законодательством. В этой связи государственный контроль объективно является необходимой формой функционирования местного самоуправления.

Для существования местного самоуправления важную роль на сегодняшний момент должен играть государственный контроль, так как население, не имеющее опыта реализации демократических инструментов, по всей видимости, не сможет эффективно выполнять данную функцию самостоятельно. Однако, как видится, законодательство должно содержать проработанную систему гарантии народного контроля за органами местного самоуправления. Таким образом, в российской правовой действительности контроль общества и государства является одним из элементов в функционировании механизма местного самоуправления.

Контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления осуществляется по следующим направлениям:

- нормоконтроль – контроль за соответствием муниципальных нормативных правовых актов Конституции РФ, законам, подзаконным нормативным актам федерального и регионального уровня, муниципальным актам высшей юридической силы (уставу, итогам референдума, решениям схода и т.д.);
- контроль за законностью действий (бездействий) и решений органов и должностных лиц местного самоуправления;
- контроль за эффективностью решений вопросов местного значения;
- контроль за исполнением переданных государственных полномочий;
- контроль за законностью при формировании органов и замещения должностей муниципальной службы.

Также контроль выполняет следующие функции: а) предупреждение правонарушений; б) пресечение правонарушений; в) стимулирование к

законному и эффективному поведению органов и должностных лиц муниципалитетов. Целью контроля за органами и должностными лицами местного самоуправления является обеспечение законности и эффективности их деятельности³.

В зависимости от параметров содержания, можно выделить следующие классификации контрольной деятельности за органами и должностными лицами местного самоуправления:

а) По организационной субординации выделяют контроль внешний и внутренний. Внутренний контроль осуществляется в рамках одной системы органов публичной власти или учреждений, наделенных публично-правовыми полномочиями, совершаемый путем проверки вышестоящими субъектами нижестоящих должностных лиц. Внутренним, например, можно определить как контроль, осуществляемый представительным органом муниципального образования в отношении администрации или главы муниципалитета⁴.

В литературе отмечается, что отнесение взаимных контрольных мероприятий муниципальных органов к внутреннему контролю весьма условно, так как организационно они не находятся в субординации. Однако, контроль главы администрации муниципалитета в отношении отдела (управления) администрации абсолютно является внутренним контролем.

Внешний контроль осуществляется организационно не связанным с подконтрольной единицей органом государства. Внешний контроль может осуществляться как сопутствующая основной функции деятельность органа государственной власти: например, главой Республики Башкортостан в отношении органов местного самоуправления. Внешний контроль также осуществляется в основном функционально уполномоченными органами государства: прокуратурой, контрольно-счетной палатой субъекта РФ,

³ См.: Попов Д.А., Оленин Д.С. Государственный административный контроль за органами местного самоуправления: проблемы и пути решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 24.

⁴ См.: Шугрина Е.С. Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 24.

государственными инспекциями федеральных служб и региональных органов и т.д.

б) К внутреннему и внешнему контролю примыкает контроль общественный. Общественный контроль осуществляется на добровольной основе гражданами и их объединениями, не являющимися муниципальными служащими и должностными лицами публичных органов власти. Общественный контроль осуществляется в разных формах, как предусмотренных, так и не предусмотренных законом. Однако он не должен нарушать законный режим работы муниципальных органов.

Отметим, что законодательство о местном самоуправлении предусматривает множество форм участия граждан в управлении местными делами: выборы, референдум, сход, голосование по конкретным вопросам в части муниципалитета. Данные мероприятия являются не общественным контролем, а формой непосредственного управления территорией его населением. Поэтому, при правовой квалификации поведения граждан и их групп, необходимо учитывать, на что направлены их действия: на анализ принятых решений и совершенных действий (общественный контроль) или на разрешение конкретных вопросов местного значения.

в) В свою очередь государственный контроль, в зависимости от контролирующего органа, подразделяется на судебный контроль, административный контроль (надзор) и прокурорский надзор.

Судебный контроль осуществляется по инициативной форме судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке административного судопроизводства, конституционными (уставными) судами субъектов РФ в порядке конституционного судопроизводства. Административный контроль (надзор) осуществляется федеральными и региональными исполнительными и специализированными контрольно-надзорными органами в плановом порядке или в порядке инициации граждан и организации. Прокурорский надзор осуществляется федеральными централизованными органами прокуратуры,

проводимый исключительно в режиме рассмотрения обращения (жалоб) граждан, организации и иных органов власти и учреждений.

г) в зависимости от целей и предмета контроля за органами и должностными лицами местного самоуправления, выделяют:

1) контроль за соблюдением федерального и регионального законодательства, подзаконных нормативных актов; 2) контроль за законностью и эффективностью исполнения делегированных государственных полномочий.

В рамках первой группы отдельно выделяют: 1) контроль за соблюдением Конституции РФ и основных законов субъектов РФ; 2) контроль за соблюдением законодательства о местном самоуправлении, муниципальной службе, противодействии коррупции и конфликте интересов; 3) контроль (надзор) за соблюдением отдельных участков правового регулирования (экология, защита конкуренции, обеспечение безопасности и пр.).

Согласно ч. 2.2 ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон № 131-ФЗ) органы государственного контроля осуществляют государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основываясь на принципах объективности, открытости и гласности⁵.

Как мы видим, обычно законодатель ограничивается только перечнем принципов контроля, не раскрывая их содержания⁶. При этом нет единства в определении количественной характеристики рассматриваемых принципов, их набор в каждом законе произволен, объективно не подтвержден, а потому

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп. от 6 февраля 2019 г. № 3-ФЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.11.2020).

⁶ См.: Зубарев С.М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 13.

вряд ли может служить надежной основой для организации и осуществления контрольной деятельности. Одним из самых сложных и разноплановых в правовом регулировании является контроль соблюдения муниципалитетами всей массы законодательства России.

Главным вопросом при осуществлении проверки за муниципалитетами является предмет (объединяющие цели, функции и задачи) госконтроля.

В ч. 2 ст. 77 Закона № 131-ФЗ указано, что органы государственного контроля (надзора) осуществляют в пределах своей компетенции контроль (надзор) за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актов при решении ими вопросов местного значения, осуществлении полномочий по решению указанных вопросов, иных полномочий и реализации прав, закрепленных за ними в соответствии с федеральными законами, уставами муниципальных образований, а также за соответствием муниципальных правовых актов требованиям Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований.

Данная норма ч. 2 ст. 77 Закона № 131-ФЗ подлежит расширительному толкованию. Во-первых, госконтроль за любыми субъектами жизнедеятельности – установленный законом конкретный вид деятельности, осуществляемый в отношении конкретного предмета проверки. Иными словами, не существует такого самостоятельного вида деятельности

государства, как госконтроль, а существуют конкретные его виды: пожарный, земельный, экологический, градостроительный, таможенный контроль (надзор) и т.д.

Во-вторых, при оценке законности госконтроля за органами и должностными лицами местного самоуправления, необходимо обратить внимание на законность установления конкретного вида госконтроля с учетом предмета ведения каждого уровня публичного управления. Так, госконтроль любого вида вводится согласно федеральному или региональному закону с учетом предмета ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Однако, необходимо иметь ввиду, что с учетом логического толкования конституционных норм и норм Закона № 131-ФЗ, касательно исключительного предмета введения муниципальных образований, госконтроль не может вводиться в отношении вопросов, не отнесенных к ведению федеральных и региональных властей. Так, суд признал недействующим положения Закона Нижегородской области «О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области» от 2 августа 2007 г. № 88-З. При этом какого-либо федерального закона, предполагающего полномочия субъекта Российской Федерации устанавливать контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в сфере благоустройства, нет⁷.

Предмет госконтроля за органами и должностными лицами местного самоуправления состоит из двух групп деятельности:

1) Контроль за соблюдением законодательства органами и должностными лицами местного самоуправления при осуществлении деятельности по решению вопросов местного значения (благоустройство, дорожная инфраструктура, газоснабжение и пр.);

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 14 января 2009 г. № 9-Г08-23 // База судебных актов, судебных решений и нормативных документов «Судебные и нормативные акты РФ» [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/vsrfd/doc/CcgtNHV5741r/> (дата обращения: 22.11.2020).

2) Контроль за соблюдением законодательства при нормативном регулировании (административный нормоконтроль).

В большей степени данные предметы контроля присутствуют комплексно, так как нарушение законодательства при осуществлении конкретных мероприятий в основном происходит в связи с изданием противоречащего закону муниципального правового акта⁸.

Нынешний порядок госконтроля за муниципальными органами и их должностными лицами установлен только с 1 января 2014 года с момента вступления в силу Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Данные изменения законодательства установили порядок производства госконтроля, который практически аналогичен при контроле юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Установлен жесткий регламент отбора претендентов на госконтроль муниципалитетов.

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

Внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут также проводиться в

⁸ См.: Каткова Л.В., Фролова О.А. Полномочия органов государственной власти в сфере надзора и контроля за органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 20.

соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Заметим, что в судебной практике до сих пор отсутствует единство в понимании порядка производства госконтроля органов и должностных лиц муниципалитета и применимости конкретных законов.

Первая проблема – возможность субсидиарного применения норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ. Потребность в такой практике возникает в связи с существенными пробелами в ст. 77 Закона № 131-ФЗ. Так, не установлен порядок проведения повторных проверок муниципалитета на предмет устранения выявленных нарушений. В итоге, госорганы применяют ст. 10 Закона № 294-ФЗ, позволяющей внеплановые проверки по истечении срока исполнения предписания. Данный вывод подтверждается и судебной практикой⁹.

Вторая проблема – соотношение госконтроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления и производства по делам об административном правонарушении (далее – ПДАП). Анализ норм КоАП РФ и судебной практики приводит к выводу, что несоблюдение правил по проведению плановых и внеплановых проверок влечет признание доказательств, полученных в ходе этих проверок, незаконными и недопустимыми (ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ). Данный вывод также находит подтверждение в судебной практике¹⁰. Таким образом, в случае, если

⁹ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 17 декабря 2014 г. по делу № 33-17147/2014 // База судебных актов, судебных решений и нормативных документов «Судебные и нормативные акты РФ» [Электронный ресурс]. URL: <http://8иёас1ги/ге§и1аг/ёос/007т^АаёггP/> (дата обращения: 22.11.2020).

¹⁰ Решение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 20 октября 2017 г. по делу № 7-374/2017 // База судебных актов, судебных решений и нормативных документов «Судебные и нормативные акты РФ» [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/gdSZoEi6hAQ5/> (дата обращения: 21.11.2020).

функционально государственный орган уполномочен на осуществление контрольно-надзорной деятельности, данный орган может привлечь подконтрольный субъект к административной ответственности только по результатам законной плановой или внеплановой проверки.

Далее, согласно ч. 4 ст. 77 Закона № 131-ФЗ, в случаях, предусмотренных иными законами, применяются иные основания и порядок госконтроля за муниципалитетами. Однако, анализ нормативной базы показывает, что при внесении дополнения (в виде ч. ч. 2.1-2.9) в ст. 77 Закона № 131-ФЗ, в другие акты, содержание правила о госконтроле не были внесены нормы, устанавливающие исключение применения ст. 77 Закона № 131-ФЗ к конкретным видам контроля. В связи с этим, контрольные органы вынуждены сами определять, является ли осуществляемый ими госконтроль особым по отношению к общим правилам, или нет.

Общему порядку подчиняются такие виды госконтроля (надзора), как градостроительный, пожарный, экологический, санитарно-эпидемиологический, земельный, надзор в сфере связи и т.д. Объединяющим эти виды контроля (надзора) является отсутствие в отраслевом законодательстве специальных правил об основании и порядке производства госконтроля (надзора). Итогами производства госконтроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления являются вынесение предписаний об устранении выявленных нарушений, составление протокола об административном правонарушении, обращение в суд с административным иском.

В случае осуществления контроля за законностью нормативных актов местного самоуправления, указанный госконтроль является лишь способом установления оснований для обращения в суд, ведь признать норму права недействующим имеет право только суд.

В случае же допущения нарушения законодательства при непосредственном осуществлении местного самоуправления путем принятия

решений, совершения действий, по указанным фактам также могут быть вынесены только предписания об устранении нарушения закона.

Таким образом, можно сказать, что по существу государственного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в рамках общих правил, данный контроль не является самоценным, способным самостоятельно устранить нарушения законодательства, а является лишь предварительной досудебной стадией перед обращением в суд.

Поводя итог проведенному исследованию, следует сказать, что, во-первых, Закон № 131-ФЗ в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления установил аналогичный для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей порядок государственного контроля (надзора). Данный порядок призван исключить произвольность проводимых проверок, минимизировать их количество при отсутствии особых оснований (не чаще одной проверки в два года), недопущения одновременных проверок разными госорганами и т.д. Применение данного подхода по своей правовой идеологии полностью отвечает сущности местного самоуправления, самостоятельного от государства.

Во-вторых, при формулировании в законе указанных общих правил госконтроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления не предусмотрены основания и порядок производства повторных проверок (например, для установления факта устранения выявленных нарушений закона). Это создает на практике необходимость применения контрольными госорганами по аналогии правил о контроле за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В-третьих, из поля действия ст. 77 Закона № 131-ФЗ выведен порядок производства отдельных видов государственного контроля по разным критериям:

а) в силу установления специальных правил производства контрольно-надзорных действий в отдельных законах, регулирующих деятельность специализированных контрольных органов (например, при защите конкуренции ФАС России);

б) в силу отсутствия самостоятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в рамках конкретных правоотношений (например, при использовании предоставленных из государственного бюджета средств или имущества казны);

в) в силу осуществления специализированными надзорными органами непрерывного надзора за соблюдением законодательства (лесной надзор, надзор за безопасностью дорожного движения и т.д.);

В-четвертых, по общему правилу по своей сущности административный государственный контроль нацелен на установление факта нарушения законодательства и привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности. Механизм административного контроля не предназначен для непосредственного устранения выявленных нарушений и восстановления ущемленных прав граждан и организации. Безоговорочную обязательность исполнения предписания может установить только судебный акт.

Список использованных источников:

1. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 17 декабря 2014 г. по делу № 33-17147/2014 // База судебных актов, судебных решений и нормативных документов «Судебные и нормативные акты РФ» [Электронный ресурс]. URL: <http://8иёас1ги/ге§и1аг/ёос/007т^Аа£ггР/> (дата обращения: 22.11.2020).

2. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2018. С. 208.

3. Зубарев С.М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 13.

4. Каткова Л.В., Фролова О.А. Полномочия органов государственной власти в сфере надзора и контроля за органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 20.
5. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с посл. изм. и доп. от 5 февраля 2014 г. № 2 - ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.11.2020).
6. Определение Верховного Суда РФ от 14 января 2009 г. № 9-Г08-23 // База судебных актов, судебных решений и нормативных документов «Судебные и нормативные акты РФ» [Электронный ресурс]. URL:<http://sudact.ru/vsrf/doc/CcgtNHV5741r/> (дата обращения: 22.11.2020).
7. Попов Д.А., Оленин Д.С. Государственный административный контроль за органами местного самоуправления: проблемы и пути решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 24.
8. Решение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 20 октября 2017 г. по делу № 7-374/2017 // База судебных актов, судебных решений и нормативных документов «Судебные и нормативные акты РФ» [Электронный ресурс]. URL:<http://sudact.ru/regular/doc/gdSZoEi6hAQ5/> (дата обращения: 21.11.2020).
9. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп. от 6 февраля 2019 г. № 3-ФЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.11.2020).
10. Шугрина Е.С. Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 24.