

## РЕГЛАМЕНТАЦИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (КОНСТИТУЦИОННО-ОТРАСЛЕВОЙ АСПЕКТ)

**Аннотация.** Предметом настоящего исследования является анализ нормативно-правовой базы осуществления уполномоченными органами государственной власти функции государственного контроля (надзора). Данная сфера государственного управления необоснованно остается без внимания органов прокуратуры РФ, осуществляющих надзор за законностью при осуществлении уполномоченными органами государственной власти государственного контроля (надзора) за органами местного самоуправления и их должностными лицами. Не способствует и единообразному пониманию порядка применения ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ и сформированная судебная практика. При выполнении работы использовался целый комплекс методов: системный, сравнительно-правовой, статистический, формально-логический и другие. Основным выводом проведенного исследования является установление необоснованных попыток отдельных органов государственной власти, имеющих полномочия в сфере контрольно-надзорной деятельности вывести профильный для указанных органов виды государственного контроля (надзора) за деятельности органов местного самоуправления за рамки действия ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**Ключевые слова:** государственный контроль, Конституция РФ, органы местного самоуправления, должностные лица, прокуратура РФ, судебная практика, подзаконное нормотворчество, европейская хартия, защита местного самоуправления, поручение президента РФ.

**Abstract.** The research subject is the analysis of the statutory base of government control (supervision) implementation by the authorized bodies of state power. This sphere of public administration unfairly lacks attention of the prosecution bodies of the Russian Federation carrying out supervision over the legality of the control (supervision) of the authorized bodies of state power over local authorities and their officials. The established judicial practice neither furthers the uniform interpretation of the order of implementation of the article 77 of the Federal Law of 06.10.2003 No 131. The author applies the set of methods: the system, comparative-legal, statistical, formal-logical and others. The author detects the unfair attempts of particular bodies of state power, authorized in the sphere of control and supervision, to exclude the profile form of control and supervision from the scope of the article 77 of the Federal law of 6.10.2003 No 131 "On the fundamentals of organization of local authorities in the Russian Federation".

**Key words:** the European Charter, subordinate rulemaking, judicial practice, the Prosecutor's office of the Russian Federation, officials, local authorities, The Constitution of the Russian Federation, government control, protection of local self-government, presidential commission.

Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

1 января 2014 г. вступили в силу изменения в ст. 77 Федерального закона от 06.11.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного само-

управления в РФ», устанавливающие, обновленный порядок осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Указанные изменения были разработаны во исполнение подп. «а» п. 1 перечня поручений Президента РФ от 19 февраля 2013 г. № Пр-332 по итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления 31 января 2013 г. и направлен на упорядочение правового регулирования вопросов

государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Упомянутое поручение Президента РФ преследовало цели:

- исключение дублирования контрольно-надзорных функций органов государственного контроля (надзора) различных уровней, в том числе при определении порядка подготовки и проведения плановых и внеплановых проверочных и иных мероприятий в отношении органов местного самоуправления;
- закрепление принципов гласности и открытости при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления;
- обеспечение координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по планированию проверочных и иных мероприятий при осуществлении контрольно-надзорных функций;
- сокращение числа плановых (за исключением комплексных) проверок органа местного самоуправления, проводимых одновременно несколькими органами государственного контроля (надзора) и органами прокуратуры Российской Федерации;
- запрещение органам государственного контроля (надзора) и органам прокуратуры Российской Федерации требовать без соответствующего обоснования от органов местного самоуправления документы, материалы, статистические данные и иные сведения, опубликованные в средствах массовой информации, размещенные на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет или ранее предоставленные органами местного самоуправления указанным органам, а также направлять дублирующие запросы одновременно в несколько органов местного самоуправления одного муниципального образования;
- установление сроков рассмотрения органами местного самоуправления запросов органов государственного контроля (надзора) и органов прокуратуры Российской Федерации о предоставлении информации, необходимой для осуществления их контрольно-надзорных функций, в том числе в случае безотлагательного предоставления такой информации;
- определение перечня информации о деятельности органов местного самоуправления, подлежащей обязательному опубликованию в средствах массовой информации и размещению на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

При этом Президент РФ В.В.Путин сформулировал общую задачу и для контрольно-надзорных органов, и для местной власти – эффективное исполнению муниципальными властями возложенных на них полномочий.

Со дня вступления в силу обновленных положений ст. 77 Федерального закона от 06.11.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» прошло незначительное количество времени, но как нам представляется, уже можно подвести некоторые итоги.

Безусловно, внесение законодателем изменений в положения ст. 77 Федерального закона от 06.11.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» способствовало некоторому упорядочиванию контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления, но, как представляется, полностью достичь целей, поставленных в поручении Президента РФ достичь не удалось. Этому способствовали следующие обстоятельства:

1. Сразу после вступления в силу обновленных положений ст. 77 Федерального закона от 06.11.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» целый ряд органов, обладающих контрольно-надзорными полномочиями принялись издавать соответствующие разъяснения о неприменении вышеназванных положений к отдельным видам контроля. Так, например, письмом ФАС России от 30.09.2014 № ИА/39448/14 территориальным органам ФАС России были даны разъяснения о приоритетности положений Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» по отношению к установленным федеральным законом от 06.11.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» требованиям при осуществлении контроля за соблюдением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления антимонопольного законодательства. В обосновании своего вывода антимонопольный орган сослался на письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19.08.2014 № 76/2-331-2014.
2. В рамках осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления уполномоченный органы власти предпочитают руководствоваться положениями Федерального закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Несмотря на то,

что указанным нормативным актом (ч. 2 ст. 1) устанавливается порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципально-го контроля.

Представляется, что вышеуказанные обстоятельства есть ничто иное как «завуалированная» попытка обойти положения ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Так, согласно ч. 2 ст. 77 Федерального закона от 06.10.2016 № 131-ФЗ государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, включая территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 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 и осуществлении полномочий по решению указанных вопросов и иных полномочий, закрепленных за ними в соответствии с федеральными законами, уставами муниципальных образований, а также за соответствием муниципальных правовых актов требованиям Конституции 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.*

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и

под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Таким образом, гарантированное Конституцией РФ местное самоуправление организационно может осуществляться населением самостоятельно и (или) через органы местного самоуправления для решения вопросов местного значения. Это также находит свое выражение в положениях ч. 1 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии с которой структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и *обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.*

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 41 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления, наделяются правами юридического лица, *являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций,* и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Орган местного самоуправления, даже будучи зарегистрированным в качестве юридического лица, в то же время имеет отличную от хозяйствующих субъектов – участников гражданского оборота правовую природу и выполняет общегосударственную функцию по решению вопросов местного значения. Орган местного самоуправления, являясь участником гражданско-правовых отношений, осуществляет управленческую функцию, направленную на развитие местного самоуправления на соответствующей территории исходя из интересов населения. Именно поэтому процедура осуществления государственного контроля (надзора) в отношении органа местного самоуправления регламентирована положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Исходя из этого, полагаем, что попытка отдельных органов государственной власти, имею-

щих полномочия в сфере контрольно-надзорной деятельности вывести профильный для указанных органов вид государственного контроля (надзора) за деятельности органов местного самоуправления за пределы ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются несостоятельной и по нашему мнению, сопряжено с неверным пониманием и толкованием норм материального права.

В ст. 15 Конституции РФ указывается на обязанность соблюдения органами государственной власти Конституцию Российской Федерации и законы. В ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. устанавливается, что любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.

П.2 ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» императивно закрепляет не только право государственных органов на осуществле-

ние государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в том числе и 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, но и обязанность при осуществлении указанной деятельности соблюдать порядок осуществления государственного контроля (надзора), определенный указанной же статьей,

Имеющаяся же практика подзаконного нормотворчества, а также осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления свидетельствует о нарушении режима законности в обозначенной сфере, гарантированного ст. 15 Конституции РФ и положениями Европейской хартии о местном самоуправлении.

#### Библиография:

1. Конституция Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.
2. Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. 07.09.1998. № 36. Ст. 4466.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. 08.10.2003. № 202.
4. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
5. Письмо ФАС России от 30.09.2014 N ИА/39448/14 "Об оказании методической помощи территориальным органам ФАС России" // СПС Консультант-Плюс.
6. Беляев В.П. Контрольная и надзорная юридическая деятельность: к вопросу о разграничении понятий // Право и политика. 2014. № 2. С. 245-251. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.10879.

#### References (transliterated):

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii // Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.
2. Evropeiskaya khartiya mestnogo samoupravleniya // Sobranie zakonodatel'stva RF. 07.09.1998. № 36. St. 4466.
3. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii" // Rossiiskaya gazeta. 08.10.2003. № 202.
4. Federal'nyi zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ "O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya" // Sobranie zakonodatel'stva RF. 29.12.2008. № 52 (ch. 1). St. 6249.
5. Pis'mo FAS Rossii ot 30.09.2014 N IA/39448/14 "Ob okazanii metodicheskoi pomoshchi territorial'nym organam FAS Rossii" // SPS Konsul'tant-Plyus.
6. Belyaev V.P. Kontrol'naya i nadzornaya yuridicheskaya deyatel'nost': k voprosu o razgranichenii ponyatii // Pravo i politika. 2014. № 2. С. 245-251. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.10879.