

УДК 342

## ***КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ***

***Упоров И.В.***

*д.и.н., к.ю.н., профессор*

*Краснодарский университет МВД России*

*Краснодар, Россия*

**Аннотация.** Исследуются содержание и особенности законодательного регулирования контрольных полномочий субъектов Федерации по вопросам местного самоуправления. Анализируются нормы Конституции России, законодательных актов федерального и регионального уровней, научные труды по заявленной теме. Отмечается, что в субъектах Федерации пока нет четкой законодательной позиции на этот счет, приводятся причины этого явления. Обосновываются предложения по решению исследуемой проблемы.

**Ключевые слова:** контрольные полномочия, органы госвласти, органы местного самоуправления, государство, закон, власть.

## ***CONTROL POWERS OF FEDERATION SUBJECTS IN THE SPHERE OF LOCAL GOVERNMENT***

***Uporov I.V.***

*Doctor of History, Candidate of Law, Professor*

*Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

*Krasnodar, Russia*

**Annotation.** The content and features of the legislative regulation of the control powers of the subjects of the Federation on the issues of local self-government are investigated. The article analyzes the norms of the Constitution of Russia, legislative acts of the federal and regional levels, scientific works on the stated topic. It is noted

that in the constituent entities of the Federation there is still no clear legislative position on this matter, the reasons for this phenomenon are given. Proposals for solving the problem under study are substantiated.

**Key words:** control powers, government bodies, local government bodies, state, law, power.

В соответствии с Конституцией России и законодательством, регулирующим институт местного самоуправления, субъекты Федерации имеют определенные полномочия для воздействия на этот институт. Основные полномочия - праворегулирующие и правоприменительные, которые достаточно подробно описаны в литературе. Меньше внимания уделяется контрольным полномочиям, в связи с чем рассмотрим некоторые аспекты их содержания и правового регулирования. Сразу заметим, что указанные полномочия по своей значимости уступают праворегулирующим и правоприменительным полномочиям с точки зрения объема и интенсивности влияния на состояние муниципально-правовых отношений в том или ином субъекте Федерации, поскольку имеют вторичный характер, то есть осуществляются в рамках уже возникших и развитых до определенного уровня конституционных (муниципальных) отношений.

По мнению Ю.Н. Карпенко, государственный контроль органов госвласти за деятельностью органов местного самоуправления является формой взаимодействия органов госвласти субъектов Федерации и органов местного самоуправления [9, с. 70]. С такой позицией, однако, трудно согласиться, поскольку контроль не предполагает согласия или несогласия контролируемой стороны. Другое дело, что контролирующие полномочия субъектов Федерации, конечно же, не должны выходить за рамки все той же ст. 12 Конституции России, то есть контроль со стороны госорганов субъектов РФ должен быть жестко очерчен. В этом смысле контролирующие полномочия госорганов субъектов Федерации достаточно ограничены – в отличие от федеральных структур (прокуратура, МВД РФ, ФСБ РФ, Минфин РФ, СК РФ и др.), которые при появлении

соответствующих юридических фактов могут проверять другие органы и организации вне зависимости от уровня публичности властеотношений, при этом согласно ст. 77 ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» [15] (далее – Закон о МСУ), где в общем виде регулируется контролирующая деятельность государства в сфере местного самоуправления, координирующую роль имеют органы прокуратуры, а всего, по данным ряда авторов, контрольную деятельность за муниципалитетами ведут в общей сложности 22 органа госвласти [12, с. 26]. Вместе с тем, несмотря на конституционную норму о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12 Конституции России), контролирующие полномочия субъектов Федерации за деятельностью органов местного самоуправления вполне логичны и вытекают из того обстоятельства, что органы госвласти субъекта Федерации несут ответственность за состояние дел на определенной территории.

Так, если сопоставить предметы ведения Федерации (ст. 71 Конституции России), предметы совместного ведения Федерации и субъектов Федерации (ст. 72 Конституции России), то видно, что во всех других не указанных сферах жизнедеятельности субъекты Федерации могут и должны контролировать ситуацию и направлять ее в нужное русло. В этом смысле вопросы местного значения (ст. 14-16 Закона о МСУ), по своей сути, являются подспорьем для субъектов Федерации в контроле тех сфер жизнедеятельности, которыми они охватываются. Гипотетически, в случае, если бы институт самоуправления, допустим, отсутствовал бы вообще, то все нынешние вопросы местного значения решали бы региональные власти посредством формирования соответствующих органов местной власти – так, как это имело место в советском государстве, где местные Советы депутатов трудящихся (народных депутатов) являлись нижним звеном государственной власти; при таком варианте вышестоящие органы осуществляли бы текущий контроль за деятельностью нижестоящих структур на основе прямого административного соподчинения. Но институт местного

самоуправления в современной России есть, и на органы местного самоуправления, а не на органы госвласти субъектов Федерации, возложено решение вопросов местного значения.

Однако такое разделение ответственности отнюдь не означает, что органы госвласти субъектов Федерации «умывают руки» в части вопросов местного значения – ведь если муниципальное образование окажется неспособным самостоятельно и на постоянной основе, как и предписывается законодательством, решать вопросы местного значения в полном объеме (а эта неспособность в той или иной степени имеет место в абсолютном большинстве муниципальных образований), то, разумеется, ситуацию должны брать под контроль именно органы госвласти субъектов Федерации – по меньшей мере они должны решать (участвовать в решении) вопросы местного значения на временной основе – до тех пор, пока органы местного самоуправления не смогут полностью замкнуть эти задачи на себе, поскольку реализация контрольно-надзорной деятельности является важной частью стабильного и непрерывного функционирования государства [11, с. 312]. И при этом дело не должно быть ограничено только теми условиями, которые указаны в ч. 1 ст. 75 Закона о МСУ. Мы полагаем, что законодатель, учитывая реалии, должен четко указать на то, что органы госвласти субъекта Федерации обязаны временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления также и в случае, если действия и решения органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения приводит к существенному ограничению жителей муниципального образования в реализации конституционных прав человека и гражданина. Данную формулировку целесообразно расположить под пунктом 2 ч. 1 ст. 75 Закона о МСУ 2003.

Кроме того, в первом предложении ч. 1 ст. 75 мы полагаем необходимым заметить слово «могут» на слово «обязаны», поскольку все указанные условия предполагают именно обязанность органов госвласти субъекта РФ, а не их право. И поэтому при подобной ситуации, когда органы местного самоуправления

не в состоянии должным образом выполнять свои функции, именно с органов госвласти субъектов Федерации и будет спрашивать население, поскольку власть уровня субъекта Федерации – это ближайший уровень власти после муниципального уровня. И в таких случаях органы госвласти субъекта Федерации не могут ссылаться на то, что, дескать, эти вопросы местного значения должны решать органы местного самоуправления, а не органы госвласти субъекта Федерации. Исходя из этой конституционной обязанности субъектов Федерации возлагать на себя ответственность за решение вопросов местного значения при невозможности решать таковые надлежащими органами местного самоуправления, и вытекает право органов госвласти определенным образом контролировать деятельность органов местного самоуправления. И в этом смысле было бы нелогичным, если бы на территории региона функционировали органы местного самоуправления, совершенно неподконтрольные органам госвласти субъектов Федерации. Не случайно административный (государственный) контроль за деятельностью органов местного самоуправления предусмотрен и в Европейской хартии местного самоуправления (ст. 8), и в ст. 132 Конституции России. Другое дело, что, как справедливо указывается в муниципально-правовой литературе, способы и формы такого контроля органов госвласти субъекта Федерации за деятельностью органов местного самоуправления не должны нарушать самостоятельности этого института [1, с. 273].

В этой связи следует заметить, что в недавней истории России субъекты Федерации пытались достаточно широко трактовать указанную норму Хартии. Так, до принятия Закона о МСУв законах о местном самоуправлении Республики Татарстан, Приморского края, Ленинградской области, Курской области, Ивановской области и других регионов содержались предписания, которыми органы местного самоуправления обязывались совершать такие действия, как будто муниципалитеты находятся в подчинении у региональных властей [13, с. 25]. Исходя из этого, является явно доминирующей точка зрения, согласно которой госорганы субъектов Федерации могут и должны контролировать дея-

тельность органов местного самоуправления по вопросам осуществления последними отдельных государственных полномочий, соблюдая принцип соразмерности государственного контроля над деятельностью органов местного самоуправления, подразумевающей, что степень контроля должна рационально соотноситься со значимостью интересов, которые этот контроль имеет в виду защитить.

Кроме того, контрольно-счетные органы субъектов Федерации вправе контролировать процесс расходования местных бюджетов в части переданных трансфертов из региональных бюджетов. В этой связи в литературе не без оснований вскрыты проблемы, возникающие в реализации контролируемых полномочий субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, в том числе указывается на несоответствие ряда положений ст. 77 Закона о МСУ специальным законам, регулирующим госконтроль. В частности, наблюдается дублирование контрольных полномочий в отраслевых правовых актах, при этом, как указывается в одном из судебных решений, применяемые дефиниции не всегда однозначно указывают на право органов госвласти контролировать публично-властную деятельность органов управления [2]. Вместе с тем проблему госконтроля органами госвласти субъектов Федерации за деятельностью органов местного самоуправления нередко «демонизируют», и, в частности, оперируют термином «вмешательство» в деятельность муниципалитетов, когда речь идет о контроле, имея в виду недопустимость такого вмешательства.

Между тем такая позиция, когда муниципалитеты являются дотационными (а таковых абсолютное большинство), выглядит по меньшей мере странной (дескать, бюджетные деньги вы нам дайте, но не вмешивайтесь в наши дела). В этом смысле нам ближе позиция С.А. Коршунова, полагающего, что информационная и контрольная составляющие в отношениях «субъект Федерации-муниципальное образование» не должны противопоставляться самостоятельности муниципалитетов [10, с. 47]. Более того, мы полагаем, что с учетом относительного небольшого опыта функционирования в нашей стране института

местного самоуправления, нехватки кадров в муниципалитетных аппаратах, хронического недофинансирования муниципальных образований, когда остро встает вопрос об эффективном использовании имеющихся бюджетных средств, дополнительный контроль со стороны органов госвласти субъектов Федерации за деятельностью органов местного самоуправления будет более полезен, чем отсутствие такового.

Однако пока, не без влияния указанные ряда решений Конституционного Суда России, в конституциях (уставах) и законах о местном самоуправлении субъектов Федерации в регулировании вопросов госконтроля органов госвласти субъектов Федерации за деятельностью органов местного самоуправления наблюдается негативное явление, суть которого заключается в том, что это регулирование имеет неопределенный, неконкретный характер и, как правило, ограничивается дублированием ст. 77 Закона о МСУ, в то время как, на наш взгляд, в региональных законах должны определяться конкретные госорганы, уполномоченные на проведение рассматриваемого контроля, и их полномочия. Ни этого не наблюдается. Так, в Законе Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» [4] имеется довольно обширная по объему ст. 32 – «Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления». Однако, судя по ее содержанию, это не что иное, как продублированная значительная часть статья 77 Закона о МСУ, подогнанная под субъект Федерации. Однако при этом не учитывается, что федеральный Закон о МСУ – это все же закон, регулирующие общие принципы организации местного самоуправления в нашей стране (при всей критике, и в значительной мере справедливой, по поводу того, что фактически регулируются не общие принципы, а конкретные положения [8, с. 57]).

Поэтому законы субъектов Федерации по своей сути не должны быть законами об общих принципах организации местного самоуправления в том или ином субъекте Федерации – здесь федеральные нормы должны находить свою

предельную конкретизацию. Однако это имеет место далеко не во всех сферах, и в данном случае также. Так, в Законе РБ говорится об «иных государственных органах», уполномоченных осуществлять контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления на территории республики. Но что это за органы? Они не названы. В Законе Оренбургской области «Об организации местного самоуправления в Оренбургской области» [7] все вопросы госконтроля за деятельностью органов местного самоуправления сведены к очень краткой ст. 53, просто дается ссылка на ст. 77 Закона о МСУ. Данный вопрос в Законе Краснодарского края «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» отрегулирован в одном абзаце [6] ( ч. 2 ст. 3).

Не удивительно, что в более общих законах субъектов Федерации данные вопросы не находят надлежащего регулирования. Так, в Уставе Иркутской области [14] лишь указывается (п. 10.1 ч. 1 ст. 65), что Правительство области «обеспечивает осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством», причем это общая норма, поскольку указания на местное самоуправление здесь нет. При этом в Уставе Иркутской области (как и в других регионах) имеются ссылки на контрольно-счетные палаты региона, статус которых как правило определяется отдельным законом субъекта Федерации. И эта сфера (финансовый контроль) является, пожалуй, единственной, где находит относительно четкое регулирование контрольных полномочий субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, хотя, сразу заметим, в соответствующих законах субъектов Федерации это делается также весьма кратко. Так, в Законе Краснодарского края «О Контрольно-счетной палате Краснодарского края» в ч. 1 ст. 11 указывается в числе полномочий КСП: «оценка финансового состояния субъектов независимо от их форм собственности, получающих средства из краевого бюджета, использующих государственную собственность Краснодарского края, а также субъектов, которым предоставлены налоговые или иные льготы согласно нормативным правовым актам Краснодарского края» [5]. Из этого следует, что региональная

КСП может осуществлять финансовый контроль в органах и учреждениях местного самоуправления в случае наличия указанного условия. А в ч. 2 той же статьи уточняется внешний государственный финконтроль, который возможен, среди прочего, в отношении органов местного самоуправления и организаций, если они используют имущество, находящееся в госсобственности Краснодарского края. В целом финансовый контроль в субъектах Федерации подробно исследован в литературе.

Как нам представляется, поскольку финансовое состояние муниципальных образований в настоящее время в значительной степени (во многих, если не в большинстве случаев, - в решающей степени) зависит от трансфертов из региональных бюджетов, то, соответственно, региональные КСП должны иметь полномочия проверять финансовое положение муниципальных образований в полном объеме, а не только в той части, которая охватывается участием регионального бюджета в местном бюджете. Мы полагаем, что такой подход ни в коей мере не ограничивает самостоятельности местного самоуправления. Более того, финансовые проверки всегда идут на пользу проверяемым, поскольку стимулируют соблюдение финансовой дисциплины в муниципальном образовании.

Кроме того, такого рода проверки будут способствовать более эффективному противодействию коррупции среди чиновников органов местного самоуправления, а эта проблема в России является очень актуальной, учитывая фактор личностного характера, связанный с личным знакомством жителей поселений и одновременным отсутствием эффективных механизмов выявления и пресечения коррупционных проявлений в муниципальных образованиях [3]. И актуальность эта связана прежде всего как раз с тем, как это ни парадоксально, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и соответственно не могут быть проверяемы так, как проверяются (в финансовом плане) органы госвласти субъектов Федерации, то есть годами декларируемый принцип самостоятельности местного самоуправления,

имеет, как мы видим, и обратную, негативную сторону, далеко не всегда учитываемую в российских чиновничьих реалиях, которые по ряду аспектов, к сожалению, продолжают традиции, описанные Радищевым, Салтыковым-Щедриным, Гоголем, Ильфом и Петровым и другими российскими (советскими) сатириками, и в которых рефреном проходит мысль о том, что градоначальство нуждается в контроле, и в контроле основательном. Очевидно, в этом отношении в ближайшее время должны последовать определенные изменения в Законе о МСУ с учетом конституционных поправок-2020. Соответственно, мы полагаем, что нормативные положения о контроле органов госвласти субъектов Федерации за деятельностью органов местного самоуправления должны находить подробное регулирование в законах субъектов Федерации. Очевидно, это лучше делать в законах о местном самоуправлении. Учитывая, что правотворческая региональная практика пошла по пути издания специальных законов о контрольно-счетных палатах, то, соответственно, при регулировании вопроса о финансовом контроле, в законе о местном самоуправлении можно сделать ссылку на закон о контрольно-счетных палатах, в котором этот вид контроля должен быть расписан во всех деталях. В целом в законах субъектов Федерации о местном самоуправлении не должно быть никаких недоговоренностей по поводу контрольных полномочий органов госвласти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

#### **Библиографический список:**

1. Авакьян С.А. и др. Современные проблемы организации публичной власти. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
2. Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 24.12.2013 N 33-4599/2013 "Заявление о признании незаконным предписания об устранении нарушений законодательства о градостроительной деятельности удовлетворено правомерно, так как у ответчика отсутствуют полномочия для проведения проверки " // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения:

22.03.2021г.).

3. Виноградова П.А. Квалификация коррупционных деяний на муниципальном уровне // Муниц. служба: правовые вопросы. 2015. N 1. С. 18-21.

4. Закон Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» от 18. 03. 2005 г. № 162 (ред. от 03. 03. 2020 г.) // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 31.05.2021 г.).

5. Закон Краснодарского края от 04.10.2011 N 2321-КЗ (ред. от 03.07.2020) "О Контрольно-счетной палате Краснодарского края" // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 31.05.2021 г.).

6. Закон Краснодарского края от 07.06.2004 N 717-КЗ (ред. от 10.03.2021) "О местном самоуправлении в Краснодарском крае" // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 31.05.2021 г.).

7. Закон Оренбургской области «Об организации местного самоуправления в Оренбургской области» от 21. 02. 1996 г. (ред. от 13.05.2021 г.) // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 31.05.2021 г.).

8. Карабасов С.Ю. Общие принципы организации местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2009. N 3. С. 57-59.

9. Карпенко Ю.Н. Контрольная деятельность субъекта Российской Федерации за местным самоуправлением // Административное и муниципальное право. 2012. N 1. С. 69 - 77.

10. Коршунов С.А. Косвенный государственный контроль деятельности местного самоуправления (на примере Республики Татарстан) // Журнал российского права. 2006. N 9. С. 46-56.

11. Пешин Н.Л. Публичный контроль в системе местного самоуправления: основания и особенности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. № 3. Т. 23. С. 311-332.

12. Попов Д.А., Оленин Д.С. Государственный административный контроль за органами местного самоуправления: проблемы и пути решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 2. С.22 - 27.

13. Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. 2002. N 12. С. 25-30.

14. Устав Иркутской области от 17.04. 2009 г. № 1 (ред. 17.02. 2021 г.) // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 31.05.2021 г.).

15. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 31.05.2021 г.).

*Оригинальность 97%*