

Особенности формирования контрольного органа в рамках муниципальной власти России

Т.Н. Терехова

Статья посвящена особенностям формирования контрольного органа в рамках муниципальной власти России. Автором привлекается законодательство о местном самоуправлении федерального уровня и субъектов РФ, исследуются Уставы муниципальных образований, анализируется практика деятельности контрольных органов муниципальных образований. Актуальность обусловлена предложением оптимальных способов формирования, структуры и форм, процедур деятельности контрольного органа муниципального образования; статуса его членов.

Контроль – одна из функций муниципальной власти. Новеллой законодательства о местном самоуправлении является появление в структуре органов местного самоуправления контрольного органа. В современном муниципальном праве, в силу молодости самого института и недостаточного к нему внимания, многие из важнейших вопросов организации, юридического сопровождения функций контрольных органов местного самоуправления слабо изучены или во многих случаях не исследованы, в частности:

- место контрольных органов местного самоуправления в системе органов муниципальной власти;
- порядок их формирования;
- полномочия контрольных органов местного самоуправления;
- структура контрольных органов и статус его членов;
- проблемы ответственности контрольных органов и его членов;
- формы и процедуры работы контрольных органов местного самоуправления и т.д.

Состояние государственного контроля в России на современном этапе отличается такими особенностями, как разнообразие видов контроля, множественность органов, его осуществляющих, при значительных различиях в

их правовом статусе, недостаточность разработанности методик (технологий) контроля. Между государственным контролем и контролем в муниципальном управлении существует очень много сходных черт и функций. Поэтому есть смысл говорить о контроле в публичном управлении (публично-властном контроле) в целом¹. Уместно также предположить, что высказываемые идеи о выделении контрольной власти² нашли отражение в закреплении на муниципальном уровне специального, самостоятельного контрольного органа местного самоуправления³.

Как отмечает А.Н. Широков, «местное самоуправление на законных основаниях с согласия общества участвует в распределении ценностей в обществе, осуществляет в соответствии с конституционным разделением власти между ее уровнями часть властных функций, устанавливая нормы, осуществляя контроль за их исполнением и имея возможность легитимно применять силу»⁴.

Для выполнения этой задачи существуют различные формы и методы. Например, контрольный орган муниципального образования, впервые появившийся в ФЗ 2003 г.⁵, создается с целью контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в це-

лях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Задачу контроля выполняют, в числе прочих, формы непосредственной демократии⁶. Согласно А.А. Двораку, под формами непосредственной демократии понимаются способы волеизъявления граждан и их объединений, имеющие целью:

- решение общественно значимых вопросов;
- оказание влияния на принятие решений органами государственной власти и местного самоуправления;
- контроль за их действиями и внесение корректив в их работу в соответствии с интересами субъектов волеизъявления⁷.

Сегодня законодательно закреплён и расширен перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, в том числе и в контроле⁸. Контроль в муниципальном управлении (в сфере местного самоуправления) является относительно самостоятельной подсистемой контроля в публичном управлении (публично-властном контроле). Однако этот вид контроля пока в недостаточной степени исследован в отечественной науке, хотя контроль часто и выделяется в качестве отдельной функции муниципального управления⁹.

Так, например, В.И. Фадеев в совместной с О.Е. Кутафимым работе достаточно обоснованно объединяет рассмотрение тем ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и контроля их деятельности в одной главе¹⁰.

В.В. Пылин пишет о контроле со стороны государства осуществления местным самоуправлением своих функций как о составной части контроля в сфере местного самоуправления¹¹.

Точка зрения автора статьи заключается в том, что: контроль в муниципальном управлении в «широком» смысле (то есть в сфере местного самоуправления) не сводим к государственному или общественному контролю.

Объектом контроля в сфере местного самоуправления России в настоящее время является **соблюдение законности** в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления как при принятии ими решений, так и при исполнении действующего законодательства и устава муниципального образования. Органы государственной власти должны обеспечивать контроль за тем, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялась на основе закона и в рамках закона.

Предметом контроля со стороны государственных органов является и ход исполнения отдельных государственных полномочий, которыми законом наделены органы местного самоуправления.

В Европейской хартии местного самоуправления установлено, что любой административный контроль за органами местного самоуправ-

ления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом, как правило, лишь для обеспечения законности. Он также должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защитить¹².

С.Г. Соловьёв включает «контроль за правоприменением» в основные направления деятельности системы муниципальной власти. По его мнению, реализация этой функции «предполагает определённое подчинённое положение контролируемого субъекта местной жизни в отношении контролирующего субъекта». При этом содержательную сторону контрольной функции составляют два следующих момента:

- контроль за деятельностью муниципальных учреждений, находящихся в вертикальном подчинении по отношению к контролирующему субъекту;
- контроль деятельности различных юридических и физических лиц, действующих на территории муниципального образования, предполагающий возможность контролирующего субъекта самостоятельно применять меры юридической ответственности к лицам, не соблюдающим требования юридических норм¹³.

Контроль осуществляется за целесообразностью действий органов и должностных лиц местного самоуправления и принимаемых ими решений (административный контроль). В трудах некоторых ученых предлагается, кроме контроля за соблюдением законности в деятельности, ввести еще контроль за целесообразностью, эффективностью деятельности¹⁴.

Упомянутый аспект был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В его постановлении было отмечено, что положения статей 89 и 90 Устава (Основного Закона) Курской области в их взаимосвязи не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 и 133 в той мере, в какой они создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, а именно:

- допускают государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения целесообразности принимаемых ими решений по вопросам местного значения, в том числе за целесообразностью использования муниципальной собственности и материальных ресурсов;
- предполагают возможность государственного контроля со стороны неопределенного круга органов государственной власти Курской области и их должностных лиц;
- не исключают не опосредованное судебными процедурами воздействие на органы местного самоуправления, направленное на отмену,

изменение или приостановление действия принятых ими правовых актов.

Однако из этого не следует, что контроль за законностью в деятельности местного самоуправления не могут осуществлять уполномоченные на это Конституцией Российской Федерации и федеральным законом органы государственной власти. Они, в частности, вправе обращаться к органу местного самоуправления, принявшему, по их мнению, не соответствующий Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъекта Российской Федерации акт, с предложением о приведении его в соответствие с законодательством. Такое обращение не означает прекращения или приостановления действия соответствующего акта, не исключает судебный контроль и не ограничивает для местного самоуправления гарантии судебной защиты.

Конституционный Суд Российской Федерации при этом отметил, что на оценку конституционности оспариваемых норм не влияет и то, что отдельные положения пунктов 3 и 4 статьи 89 Устава (основного закона) Курской области воспроизводят положения пунктов 2 и 3 статьи 8 Европейской хартии о местном самоуправлении. Этот документ был ратифицирован Российской Федерацией 11 апреля 1998 года¹⁵. Конституция Российской Федерации и федеральные законы закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления. Субъекты РФ не вправе его занижать или ограничивать.

По мнению А.М. Тарасова, «наибольшее распространение в юридической литературе получила классификация и систематизация видов контроля по его субъекту в зависимости от природы, роли и места субъекта в системе Российского государства. Это вполне оправданно и понятно, ибо природа, место и роль субъекта контроля в системе социального механизма управления обществом являются, в конечном счете, главными и объективными критериями, при помощи которых определяются цели, задачи, характер, формы и объем контроля»¹⁶.

В.В. Пылин выделяет государственные контроль и надзор за осуществлением местного самоуправления, контроль в системе органов местного самоуправления и общественный контроль за осуществлением местного самоуправления¹⁷.

Виды контроля в сфере муниципальной власти наиболее полно, по мнению автора, представлены в работе А.С. Бурмистрова¹⁸. Он называет следующие виды контроля в сфере муниципальной власти:

- по периодичности проведения контроля в сфере муниципальной власти можно выделить предварительный, текущий, последующий контроль;
- по характеру взаимоотношений контролирующего и подконтрольного субъектов - внутренний и внешний контроль;
- по способу проведения контроля в сфере му-

ниципальной власти можно выделить конкретный и абстрактный контроль;

- по объему контрольных функций - специальный и общий контроль;
- по степени императивности - обязательный и факультативный контроль в сфере муниципальной власти;
- контроль может осуществляться «сверху», «снизу» и «по горизонтали».

В завершении отметим: контроль в сфере муниципальной власти – это функция публично-властного управления, обеспечивающая обратную связь между субъектом и объектом управления. Контроль в сфере местного самоуправления осуществляется по следующим направлениям:

- контроль со стороны государства (наиболее выраженный – за осуществлением переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий);
- контроль со стороны должностных лиц и органов местного самоуправления;
- контроль со стороны населения муниципального образования - общественный контроль.

Подводя итог, можно сделать следующий вывод о том, что контроль в сфере муниципальной власти можно определить как относительно самостоятельную подсистему контроля в публичном управлении (публично-властном контроле) и как функцию публично-властного управления, обеспечивающую обратную связь между субъектом и объектом управления по следующим направлениям:

- контроль со стороны государства (наиболее выраженный – за осуществлением переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий);
- контроль со стороны должностных лиц и органов местного самоуправления;
- контроль со стороны населения муниципального образования - общественный контроль.

В соответствии со ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» контроль за деятельностью должностных лиц и органов местного самоуправления осуществляется уполномоченными государственными органами (в определенных случаях) и должностными лицами и органами местного самоуправления, наделенными контрольными функциями. Данный Федеральный закон предусматривает в ст. 38 создание одного из таких органов местного самоуправления – контрольного органа муниципального образования. Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

■ Право

Безусловно, наименование *контрольный орган* муниципального образования шире осуществляемых им функций. Публично-властный контроль не сводится только к контролю в финансово-бюджетной сфере, и полномочия контрольных органов местного самоуправления сформировали модель контрольного органа в широком смысле. Предлагается внесение соответствующих изменений в законодательство о местном самоуправлении, заменив понятие «контрольный орган муниципального образования» на «контрольный орган местного самоуправления».

Terekhova T.N. Features of Control Body Forming in the Frame of Russia's Municipal Authority.

Summary: The article is dedicated to the features of control body forming in the frame of Russia's municipal authority. The author uses municipal self-government legislation of the federal and subject of the federation level, studies charters of municipal foundations as well as analyses municipal foundations' control bodies practice. The topicality is conditioned by suggestion of optimal formation ways., municipal authority control body structure, forms and procedures, it's members' status.

Ключевые слова

Контроль, государственный контроль, местное самоуправление, муниципальное образование, муниципальная власть, контрольные органы муниципального образования.

Keywords

Control, government control, municipal self-government, municipal authority, municipal power, municipal supervisory bodies.

Примечания

1. См., например: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. – М.: Норма, 2004. – Глава 29 «Обеспечение режима законности в государственном управлении (в сфере публичного управления)».
2. В России одним из первых эту идею высказал В.Е. Чиркин (Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 11; Элементы сравнительного государственоведения. М., 1994; Конституционное право России и зарубежный опыт. М., 1998 г.; Система государственного и муниципального управления. Учебник. М.:ЮРИСТЪ, 2005г.); Степашин С.В. и его соавторы, проведя комплексный анализ системы государственного контроля в России, выдвинули концепцию отдельной контрольной ветви государственной власти (Степашин С. В. и др. Власть. Демократия. Контроль. // М., ИД "Финансовый контроль" 2005 г.); Бурмистров А.С. Органы контрольной власти: размышления и предложения. // М. «Черные дыры» в Российской законодательстве. №2; 2008г.; Бурмистров А.С. Идея контрольной власти в России – мифы и реальность. // М. «Черные дыры» в Российской законодательстве. №1; 2008г.
3. См.: Бурмистров А.С. Идея контрольной власти в России – мифы и реальность. // М. «Черные дыры» в Российской законодательстве. №1; 2008г.; Бурмистров А.С. «Контрольный орган местного самоуправления – проблемы закрепления» // МГУ, «Актуальные проблемы современности», 2008.
4. См.: Широков А.Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление). М.: РИЦ «Муниципальная власть». 2000. С. 14.
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. от 08.11.2007) // СЗ РФ, 2003, N 40, ст. 3822; 12.11.2007, N 46, ст. 5553
6. См.: Комарова В.В. Механизм народовластия современной России: Монография. – М.: Формула права, 2006; Алимурзаев Г. Местное самоуправление и местные финансы: модель "муниципальной общины" // Российский экономический журнал. 1998. N 5. С. 31.
7. См.: Дворак А.А. Конституционное право на обращение в Российской Федерации, дис. канд. юрид. наук. М., 2003 г., С. 56.
8. См.: Комарова В.В. Народовластие на местном уровне – переход к демократическому государству в России // Черные дыры в Российском законодательстве. –2005. – № 1.
9. См.: Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2006. с. 189. При этом функции муниципального (и в целом – публичного) управления, одной из которых является контроль, следует отграничивать от функций местного самоуправления и вопросов местного значения, о которых идёт речь в Конституции РФ и законодательстве – например, обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и т.д. Последние – явления иного порядка, мы же ведём речь о функциях управления в том смысле, в котором это понятие используется в управленческой науке и административном праве.
10. См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Проспект, 2006. С. 645 – 655.
11. См.: Муниципальное право / Отв. ред. Ю.А. Дмитриев. – М.: Эксмо, 2005. С. 817.
12. Европейская Хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.
13. См.: Соловьёв С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 125 - 126.
14. См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) Под ред. В.И. Шкатуллы. М., 2005. С. 463; Куленко И.О. Проблемы обеспечения законности на территории муниципального образования. Авто-реф. дис., канд. юрид. наук: 12.00.02. Челябинск. С. 22.
15. Постановление КС РФ от 30.11.2000 N 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // См.: СЗ РФ. 2000. N 50. Ст. 4943.
16. См.: Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права, N 1, январь 2002 г.
17. См.: Муниципальное право / Отв. ред. Ю.А. Дмитриев. – М.: Эксмо, 2005. С. 817 – 830.
18. См.: Бурмистров А.С. Институт муниципального контроля. // Актуальные проблемы российского права. 2008 г. № 2