

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Чуманова В.В., аспирант

каф. «Конституционного и Муниципального права» ЮУрГУ

Закрепление Конституцией Российской Федерации нового для истории России института местного самоуправления, как основы конституционного строя, как самостоятельного звена публичной власти организационно обособленного от системы государственных органов, т.е. без существовавшего ранее в советский период инструментария административного воздействия вышестоящих государственных органов на местные советы, породило комплекс вопросов о разработке новых видов, форм взаимосвязей органов местного самоуправления и органов государства как звеньев публичной власти.

Возникли споры в теории и проблемы на практике по вопросу о соотношении государственного и негосударственного в природе местного самоуправления. Дуалистичность восприятия местного самоуправления, проявлялось по мнению исследователей в том, что с одной стороны оно выступает как часть единой публичной власти, элемент, продолжение государственного механизма, а с другой является организационно и функционально обособленным, имеет собственную легитимность. Также исследователи подчеркивали, что процесс закрепления негосударственной доктрины базирующейся на устаревших, неправильно истолкованных западных конструкциях местного самоуправления приобрел гипертрофированные формы, органы местного самоуправления необоснованно выводятся за пределы единого государственного механизма. Остро встал вопрос обеспечения беспрепятственного прохождения управленческих решений от федерального центра до органов местного самоуправления и объема контроля за их реализацией.

В Российской Федерации проблема государственного контроля в сфере местного самоуправления включает в себя вопросы установления видов, правовых форм, оснований (условий), порядка осуществления, пределов (степени вмешательства контролирующего органа), государственного контроля за реализацией собственных и отдельных государственных полномочий переданных законом органам местного самоуправления.

Государственный контроль как функция управления представляет собой «направленную организационную деятельность, основное назначение которой состоит в получении информации о процессах управления с целью своевременной корректировки, преодолении отклонений и препятствий на пути оптимального функционирования системы». Контроль реализуется как прямым вмешательством в сферу местного самоуправления, так и опосредованным путем. Поэтому сущность государственного контроля, т.е. его глубинный смысл, составляет выявление государственными органами путем проверки соответствия деятельности тех или иных органов и лиц, поставленным перед

ними задачам, результатов воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонений от поставленных целей и причин таких отклонений.

Объем контроля государства за местным самоуправлением отражает соотношение «централистских» и «децентралистских» тенденций взаимоотношения центрального и регионального уровня управления с муниципальным, и тут нельзя подходить с упрощенных позиций «хорошо» или «плохо». Ценности, преимущества данных тенденций требуют собственного исследования, заметим, лишь, что «децентрализация способствует приближению правительства к людям, содействует разнообразию в политике, полному отражению потребностей и предпочтений» местного сообщества, централизация же «лучше обеспечивает национальные интересы».

Вопросы контроля за осуществлением местного самоуправления со стороны государства, несмотря на их основополагающее значение в науке муниципального права, остаются до сих пор малоизученными и разработанными и, как следствие, не урегулированы должным образом в законодательстве.

Например, в Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1370 это одна из важнейших функций государственных органов даже не упоминается [5].

Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ о принципах местного самоуправления к полномочиям федеральных и региональных органов власти в области местного самоуправления относятся не только установление общих принципов организации местного самоуправления и его законодательное регулирование, но и контроль за их соблюдением (ст. 5,6). Однако в настоящем федеральном законе контроль со стороны государства, без которого невозможны власть и управление, закреплен лишь в общем виде, сведен во многом к прокурорскому надзору за соблюдением законности, что, безусловно, важно, но недостаточно.

Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Административный контроль над органами самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом. При этом такой контроль должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

В целом, общий административный контроль над местными органами осуществляется исполнительными органами власти вышестоящих уровней управления. В Российской Федерации эти органы контролирует Министерство внутренних дел Российской Федерации, которые в свою очередь способствуют обеспечению организации охраны общественного порядка и обеспечению общественной безопасности органами местного самоуправления.

К конкретным тенденциям (направлениям) развития полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка следует отнести дальнейшее совершенствование нормативной регламентации правового статуса органов местного самоуправления и организационной основы реализации их полномочий, а также вопросов организации охраны общественного порядка и общественной безопасности и порядка осуществления правоприменительной деятельности органами местного самоуправления. Современный этап развития полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка протекает в сложной внутривластной и социально-экономической обстановке, в условиях центробежных тенденций отдельных субъектов Российской Федерации, что, естественно, имеет противоречивый характер, как на уровне теории, так и практики реализации федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении.

Контроль должен быть нацелен не только на соблюдение законности, но и в корректных формах на целесообразность и рациональность действий и принимаемых решений. Без этого невозможно в ряде случаев гарантировать гражданам соблюдение и обеспечение их прав и свобод.

Успешное становление и развитие местного самоуправления в немалой степени зависит от действенности контроля государственных органов за деятельностью его муниципальных органов.

Главным объектом контроля 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 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 самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией РФ или законом, как правило, лишь для обеспечения законности, а также он должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защитить (ст. 8) [4].

Эти критерии контроля носят принципиальный характер и должны неуклонно соблюдаться всеми государственными органами. Но, к сожалению, одновременно они стали основанием для утверждения во многих научных работах и учебных пособиях, что такой контроль должен осуществляться только за соблюдением правовых норм, а не за целесообразностью действий органов и должностных лиц местного самоуправления и принимаемых ими решений. С этим, безусловно, необходимо согласиться, когда речь идет об

административном контроле, проведении официальных проверок состояния дел.

В статье 118 Конституции Российской Федерации впервые установлено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Эта же формула воспроизведена в пункте 3 статьи 1 Федерального конституционного закона Российской Федерации о судебной системе. А статья 26 настоящего закона предусматривает возможность учреждения специализированных федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел, статус которых устанавливается федеральным конституционным законом. Однако до настоящего времени такой закон не принят [1] и система административных судов не создана, на что обращает внимание федерального законодателя Конституционный Суд Российской Федерации.

В Постановлении от 27 января 2004 года № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации подчеркивается, что дела, возникающие из публичных правоотношений в том числе о проверке законности нормативных правовых актов – вне связи с рассмотрением дел об оспаривании вынесенных на основе таких актов правоприменительных решений органов публичной власти и должностных лиц, – как следует из статей 71 (п. «о»), 72 (п. «к» ч. 1), 118 (ч. 2), 120, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, являются по своей природе не гражданско-правовыми, а административными делами и должны рассматриваться в порядке и по правилам административного судопроизводства. Поэтому в ходе осуществления судебной реформы Федеральному Собранию надлежит привести правовое регулирование, обеспечивающее судебную проверку нормативных правовых актов, в соответствие с требованиями Конституции Российской Федерации о рассмотрении административных дел в порядке административного судопроизводства и с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в том числе в настоящем Постановлении [6].

Наличие в Конституции Российской Федерации самого понятия «административное судопроизводство» фактически ориентирует на создание административной юстиции – самостоятельной вертикали особых судов с соответствующей специализацией и квалификацией судей.

Нельзя не отметить, что рассмотрение судом дел об административных правонарушениях по правилам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административным судопроизводством не является, поскольку сведение административной юрисдикции к более общему явлению (юстиция) не основано на законе. Следовательно, пока административной юстиции в России нет, есть судебная юрисдикция по делам об административных правонарушениях, судебное обжалование

неправомерных действий администрации разных уровней. Существуют разрозненные процедуры судебного контроля за правоприменительной деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, не объединенные общей правовой идеологией и, как следствие, единой нормативно-правовой основой. Поэтому, как представляется, необходимы разработка и внедрение в практику единой по структуре, процедуре и нормативно-правовому регулированию системы административной юстиции (административных судов), которая являлась бы способом разрешения различных публично-правовых споров (в административных правоотношениях, в ходе реализации избирательных прав и других, сугубо публичных прав, перечень которых может быть приведен в Федеральном конституционном законе Российской Федерации «О федеральных административных судах в Российской Федерации», определяющем процедуру рассмотрения подобных дел).

К административным делам, по мнению первого заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. Радченко, следует отнести разрешаемые в судебном порядке конфликты между гражданами и их объединениями, с одной стороны, и органами государственной власти и местного самоуправления – с другой; кроме того, споры органов государственной власти и местного самоуправления между собой, а также дела, вытекающие из законодательства о выборах. Структура административных судов должна быть построена таким образом, чтобы обеспечить максимальную независимость судей от органов власти, чьи споры они рассматривают. В связи с этим география юрисдикции этих судов не должна совпадать с административно-территориальным делением [3, с. 9].

Разрешая вопрос о разграничении компетенции между административными судами и конституционными (уставными) судами субъектов федерации, следует согласиться с предложением В. Кряжкова и Ю. Старилова [2, с. 19] о необходимости закрепления в законодательстве положений о том, что:

– в тех субъектах федерации, где есть конституционные (уставные) суды, они в первичном порядке рассматривают дела о конституционности нормативных актов органов местного самоуправления; если возникает конкуренция в разрешении спора, административный суд приостанавливает рассмотрение дела до завершения процедуры в уставном суде;

– в тех субъектах федерации, где отсутствуют конституционные (уставные) суды, административные суды рассматривают также конституционные споры в границах соответствующего субъекта до образования уставного суда.

Административная юстиция (в разных моделях) является неотъемлемой частью многих национальных правовых систем. Более того, ее наличие или отсутствие является характеристикой соответствия международным стандартам. Появление института административных судов в России повысит гарантии судебной защиты законных интересов гражданина от произвола

чиновников, позволит поднять работу аппарата органов государственной власти и местного самоуправления на более высокий уровень.

Чтобы решить, какой необходим контроль, следует, прежде всего, определиться с тем, какую вообще ответственность и перед кем несут органы государственной власти субъектов Федерации за местное самоуправление. Несут ли они публично-правовую, гражданско-правовую и морально-политическую ответственность за то, как осуществляется на их территории местное самоуправление. Безусловно, все эти виды ответственности они несут и перед населением, и перед государством. И необходимо законодательно установить и закрепить эту систему контроля и ответственности. Органы государственной власти субъектов Федерации должны играть более активную роль с точки зрения предварительного контроля, предупреждения в начальной стадии возможных нарушений законов и прав физических и юридических лиц, различных конфликтов и социального напряжения, не доводя их до обострения.

По существу, следует наладить мониторинг социально-экономических и политических процессов по каждому муниципальному образованию на базе оперативного использования существующих разнородных информационных ресурсов и оценки общественного мнения. На их основе и следует диагностировать, прогнозировать тенденции кризисных процессов и выработать адекватные пути их предупреждения.

Список источников

1. Досье на проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»// СПС «Гарант».
2. Кряжков В., Стариков Ю. Административные суды: какими им быть?// Российская юстиция. – 2001. – № 1.
3. Радченко, В. Компетенция административных судов нам понятна// Российская юстиция. – 2001. – № 6.
4. Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36.– Ст. 4466.
5. Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5011.
6. Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 5. – Ст. 403.