

УДК 351.9

## **КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Н. А. Антонова**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются особенности осуществления контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

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

Одним из способов обеспечения управления на любом уровне является реализация контроля и надзора. Не является исключением в этом смысле и местное самоуправление. Управленческое начало в организации власти на местах имеет определяющее значение. При этом в сфере контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления есть немало проблем разного порядка. Для исследования и последующего их решения необходимо ответить на ряд вопросов: а) чем отличаются контроль и надзор как способы обеспечения законности в сфере местного самоуправления; б) какие виды контроля и надзора имеют место в сфере местного самоуправления; в) кто осуществляет такой контроль и надзор.

Подконтрольность как принцип местного самоуправления закреплена и в международных актах, и в законодательных актах Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления<sup>1</sup> «любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов». Тем не менее данный акт международного права допускает, что административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления. Европейская хартия также исходит из того, что контроль должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

---

<sup>1</sup> Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.

В ст. 77 Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), которая посвящена вопросам осуществления контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, законодатель практически не разделяет понятия «контроль» и «надзор», по сути, их приравнивая. Лишь в первой части данной статьи за органами прокуратуры закрепляется право надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Однако понятия «контроль» и «надзор» не являются тождественными. Исходя из теории контроля и контрольной деятельности, принципов административного управления, можно утверждать, что имеются существенные различия между контролем и надзором. Во-первых, они имеют разные объекты. Если при проведении надзора проверяется законность деятельности поднадзорного объекта, то при проведении контроля – не только законность, но и целесообразность деятельности подконтрольного объекта. Во-вторых, контроль может иметь место только в том случае, когда существуют отношения подчиненности подконтрольности объекта субъекту. В-третьих, при проведении надзора его субъект не вправе вмешиваться в организационно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта. При проведении же контроля контролирующий субъект вправе, проверяя целесообразность деятельности подконтрольного, вмешиваться в организационно-хозяйственную деятельность последнего. Наконец, в-четвертых, в результате контрольных мероприятий контролирующий субъект вправе отменить решения, принятые подконтрольным.

Анализ Федерального закона № 131-ФЗ показывает, что о контроле речь идет не только в ст. 77. Так, в ст. 19 данного акта законодатель устанавливает право органов государственной власти, передавших отдельные полномочия органам местного самоуправления, осуществлять контроль за их реализацией. Другими словами, речь идет о контроле за деятельностью тех органов местного самоуправления, которые будут непосредственно осуществлять отдельные государственные полномочия. Поскольку речь идет в данном случае о контроле, то можно было бы предположить из вышеприведенной сравнительной характеристики контроля и надзора, что при его проведении органы государственной власти могут проверять не только законность деятельности соответствующих органов местного самоуправления, но и

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (с последующими изменениями).

целесообразность этой деятельности в рамках переданных государственных полномочий.

Однако, исходя из ч. 3 ст. 21 Федерального закона № 131-ФЗ, можно сделать вывод, что органы государственной власти осуществляют контроль лишь за законностью действий органов местного самоуправления при реализации отдельных государственных полномочий, поскольку в данной норме законодатель устанавливает ответственность органов местного самоуправления в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Рассматривая виды контроля, который осуществляется в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, следует обратить внимание на то, что Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет полномочия по контролю лишь за государственными органами, особо выделяя органы прокуратуры. Однако современное законодательство в области общественного контроля свидетельствует о существовании возможности осуществления контроля за органами и должностными лицами местного самоуправления и со стороны субъектов общественного контроля. Так, Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>3</sup> устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления. Согласно данному акту в муниципальных образованиях могут формироваться общественные палаты (советы) муниципальных образований.

Понятно, что природа, формы реализации и последствия государственного и общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления весьма отличаются друг от друга, но тем не менее мы не можем ограничиться в законе о местном самоуправлении упоминанием лишь о государственном контроле, не говоря ни слова о контроле общественном.

Соответственно субъектами, которые осуществляют контроль в сфере местного самоуправления за деятельностью муниципальных органов и должностных лиц, являются как государственные органы, так и субъекты общественного контроля, к числу которых относятся не только общественные палаты (советы) муниципальных образований, но и граждане как индивидуальные субъекты общественного контроля.

Следует отметить, что существенная корректировка правового регулирования проведения государственного контроля в отношении

---

<sup>3</sup> СПС «КонсультантПлюс».

органов и должностных лиц местного самоуправления произошла с принятием 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"», внесшего дополнения в Федеральный закон № 131-ФЗ. И прежде всего такие дополнения закрепили определенные гарантии органов местного самоуправления при проведении государственного контроля.

Такие дополнения к Закону о местном самоуправлении появились для обеспечения вытекающих из Конституции РФ принципов пропорциональности и адекватности государственного контроля (надзора) целям его осуществления, недопустимости необоснованного ограничения прав подконтрольных субъектов и вторжения в их оперативную деятельность, а также повышения уровня гарантированности прав местного самоуправления во взаимоотношениях с органами государственной власти, на которые возложены функции государственного контроля (надзора).

Так, согласно ч. 2.2 ст. 77 Федерального закон № 131 реализация государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления должна осуществляться на основе принципов объективности, открытости, гласности, а также недопустимости дублирования контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти различных уровней.

Предусматривается скоординированный и плановый характер осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления на основе закрепления соответствующей координационно-согласовательной роли в этих отношениях за органами прокуратуры (ч. 2.2 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ). Это предполагает, по общему правилу, возможность проведения контрольных (надзорных) мероприятий лишь в соответствии со сформированным прокуратурой субъекта РФ, исходя из предложений руководителей органов государственного контроля (надзора), планом, при том что плановая проверка одного и того же органа или должностного лица местного самоуправления может проводиться не чаще одного раза в два года.

За внеплановыми проверками органов и должностных лиц местного самоуправления закреплён исключительный характер. Они могут проводиться на основании решения руководителя соответствующего органа государственного контроля (надзора) по согласованию с прокуратурой субъекта РФ, принимаемого на основании обращений граждан, юридических лиц и информации от государственных органов о фактах нарушения законодательства, влекущих возникновение

чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровья граждан, а также массовые нарушения прав граждан. Внеплановые проверки могут проводиться также в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования Генерального прокурора РФ о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Особой гарантией муниципальной власти является недопустимость требования органами государственного контроля (надзора) от органов и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления муниципального образования, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов (ч. 2.1 ст. 77 Федерального закона № 131).

В заключение следует отметить, что, отвечая на вопрос о субъектах, осуществляющих контроль за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц, следует упомянуть и внутренний контроль, осуществляемый в самих муниципальных образованиях. Субъектом такого контроля является представительный орган местного самоуправления, который согласно п. 9 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ осуществляет контроль за исполнением иными органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Такой внутренний контроль осуществляют и контрольно-счетные органы муниципальных образований, а также другие органы и должностные лица местного самоуправления, наделенные в соответствии с законодательством и уставами муниципальных образований контрольными функциями. При проведении внутреннего контроля нормами, которым должна соответствовать деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, являются нормы, закреплённые в уставе муниципального образования. Поэтому деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проверяется в этом случае на соответствие уставу муниципального образования и принятым, согласно ему, нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

### **Список литературы**

1. Европейская хартия местного самоуправления // Бюл. международных договоров. 1998 г. № 11.
2. Федеральный закон № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

*Вестник ТвГУ. Серия "Право". 2019. № 1 (57).*

Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (с последующими изменениями).

3. Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // СПС КонсультантПлюс.

## **CONTROL AND SUPERVISION IN THE SPHERE OF LOCAL GOVERNMENT**

**N. A. Antonova**

Tver state University

Features of control and supervision of activity of bodies and officials of local government are considered.

**Keywords:** *local government, control, supervision.*

*Об авторе:*

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: antonova.nana@list.ru

ANTONOVA Nana - the doctor of jurisprudence, the manager Faculty of the constitutional, administrative and customs right of the «Tver state university» (170100, Tver, Zhelyabova street, 33, 33), e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Контроль и надзор в сфере местного самоуправления // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 1 (57). С. 55 – 60.