ОТЗЫВ

на автореферат диссертации

Елисеевой Светланы Викторовны

на тему «Основания и пределы государственного административного контроля в сфере местного самоуправления», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право

(Санкт-Петербург, 2012 – 25с.)

Контроль является важным элементом любой системы власти и управления, в том числе местного самоуправления. Государственный контроль за местным самоуправлением является гарантией обеспечения законности деятельности муниципальных властей и соблюдения баланса интересов населения муниципальных образований и государства в целом.

Возможность административного контроля в сфере местного самоуправления предусмотрена в Европейской хартии местного самоуправления. В соответствии со статьей 8 Европейской хартии местного самоуправления 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, административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

В соответствии с ч. 2 ст. 5 и ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществление контрольных полномочий федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, данным федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, контрольные полномочия должны быть установлены только законом в узком понимании этого термина.

В указанном Федеральном законе лишь две статьи посвящены государственному контролю за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В статье 21 указывается, что возможен контроль не только за переданными полномочиями, но и за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. За органами местного самоуправления закрепляется обязанность предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. А у органов государственной власти есть право давать письменные предписания по устранению нарушений. В соответствии со статьей 77 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уполномоченные органы государственной власти реализуют контроль за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Фактически не

определена процедура контроля. Устанавливается только, что органы местного самоуправления не должны препятствовать контролю.

Вместе с тем вопрос об основаниях и пределах государственного административного контроля в сфере местного самоуправления остается одним из важнейших, поскольку недостаточная четкость в правовой регламентации его осуществления может привести к необоснованному ограничению самостоятельности органов местного самоуправления.

Основой для законодательной регламентации государственного административного контроля в сфере местного самоуправления должна стать научная концепция модели государственного административного контроля в сфере местного самоуправления. Однако в настоящее время в отечественной правовой науке такая концепция отсутствует. В этой связи, обращение С.В. Елисеевой к проблемам государственного административного контроля в сфере местного самоуправления в Российской Федерации представляется актуальным и значимым.

Как следует из автореферата, результаты диссертационного исследования позволили автору обосновать российскую модель государственного административного контроля в сфере местного самоуправления.

Ознакомление с авторефератом показывает, что содержание диссертации соответствует избранной теме, целям и задачам исследования и поставленные цели достигнуты.

В диссертационном исследовании, судя по автореферату, рассмотрен широкий круг вопросов: от международных стандартов государственного административного контроля в сфере местного самоуправления(с.12) до разработки теоретически обоснованных и практически значимых рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства в части нормативного закрепления принципов и критериев, которым должен отвечать административный контроль, и установления гарантий защиты прав местного само-

управления при осуществлении государственного контроля и надзора (с. 22, 24).

Выводы по каждой из обсуждаемых проблем снабжены развернутой аргументацией, нашедшей отражение в автореферате, и, как правило, убеждают в правильности занятой автором позиции. Некоторые из них представляются весьма удачными.

Заслуживает внимания предложенное автором понятие государственного административного контроля в сфере местного самоуправления (с. 7).

Бесспорен вывод диссертанта о том, что такой универсальный принцип как принцип соразмерности контрольного воздействия защищаемым интересам проявляется по-разному в зависимости от того, каков предмет контроля и в отношении каких задач муниципальной власти (собственных или делегированных) осуществляется контроль (с. 13).

Исследование государственного административного контроля в сфере местного самоуправления в Российской Федерации в целом, вряд ли может быть достаточно эффективным без изучения правового регулирования данного института в зарубежных странах. В этой связи особый научный и практический интерес представляет сравнительное исследование и сопоставление моделей государственного административного контроля в странах континентальной (на примере Франции и ФРГ) и англосаксонской (на примере Великобритании) муниципальных систем (с. 13-15).

Не вызывает возражение специальный вывод об определяющем значении в модели государственного административного контроля, осуществляемого в сфере местного самоуправления, статуса подконтрольного субъекта. В России специфика подконтрольного субъекта обусловлена, с одной стороны, действием принципа организационной обособленности местного самоуправления, а с другой стороны — существованием функционального единства органов

государственной власти и органов местного самоуправления при реализации последними переданных государственных полномочий (с. 8).

Убедительными выглядят аргументы в пользу необходимости разграничения государственного административного контроля от таких видов государственного воздействия на местное самоуправление (местное управление), как опека, временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти (вмешательство), оценка эффективности деятельности (С.9).

Безусловно, правомерна позиция автора о том, что в силу специфического статуса местного самоуправления в РФ, проявляющегося, в том числе, в дуалистическом характере компетенции муниципальной власти, государственный административный контроль в сфере местного самоуправления представляет собой сочетание двух направлений – контроля за законностью при реализации муниципальной властью вопросов местного значения и контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных переданных государственных полномочий (с. 9).

Опираясь на стандарты Европейской Хартии и практику Конституционного Суда Российской Федерации автор выявил следующие принципы административного контроля исполнительных органов государственной власти в сфере собственных полномочий местного самоуправления, выступающие одновременно в качестве критериев его правомерности: запрет тотального, всеохватывающего контроля; правовая определенность (конкретизированность) всех элементов модели административного контроля и запрет произвола; ограниченность предмета контроля только законностью в формально юридическом смысле; осуществление пресекательных мер контроля в случае несоответствия актов местного самоуправления (вступивших в законную силу) законодательству исключительно в судебном порядке; соразмерность контрольного воздействия.

Кроме того, представляют интерес выделенные диссертантом существенные недостатки в правовом регулировании контроля, приводящие к несогласованности административного контроля с требованием принципа правовой определенности и запрета произвола. В частности речь идет о следующих нарушениях: неопределенности в установлении перечня контрольных органов, мер, оснований применения последних; несбалансированности прав и обязанностей органов местного самоуправления при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий (например, закрытый перечень прав и открытый перечень обязанностей, что приводит к возможности требовать исполнения неопределенного круга обязанностей со стороны самоуправления и произвольности при решении вопроса о надлежащем или ненадлежащем исполнении переданных полномочий); применении неопубликованных нормативных актов, касающихся осуществления административного контроля; нарушении организационной самостоятельности местного самоуправления (с. 24).

Автор обоснованно указывает на недопустимость смешения подходов, используемых в рамках континентальной и англосаксонской муниципальных систем, при осуществлении правового регулирования государственного административного контроля в сфере местного самоуправления в Российской Федерации (С. 10).

Вместе с тем, представляется спорным вывод автора об отнесении к мерам государственного административного контроля в сфере местного самоуправления такой меры как отмены муниципального акта в судебном порядке (с. 21, 23).

Как следует из предложенного автором понятия государственного административного контроля государственный административный контроль это разновидность деятельности уполномоченных органов исполнительной власти. Отмена муниципального акта, как сам автор и указывает, происходит в судебном порядке, следовательно, субъектом осуществляющим государственный контроль в указанном случае является суд. К мерам же государственного административно-

го контроля в сфере местного самоуправления, как представляется, можно отнести лишь обращение уполномоченных органов исполнительной власти в соответствующий суд с заявлением об отмене муниципального акта.

В автореферате С.В. Елисеевой представлены результаты исследования по вопросу проверки эффективности осуществления органами местного самоуправления отдельных переданных государственных полномочий (с. 10, с. 23-25).

Вместе с тем, в автореферате не нашла отражение позиция автора о роли в системе государственного административного контроля оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, которая предусмотрена статьей 18.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и порядок реализации которой урегулирован рядом подзаконных актов (Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р и др.).

Поскольку оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления связана с предоставлением в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, докладов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год, хотелось узнать мнение автора о возможности отнесения данного механизма к одному из элементов административно-контрольной деятельности.

Тем не менее, указанные замечания не снижают научной ценности исследования С.В. Елисеевой.

С учетом вышеизложенного полагаем, что диссертация С.В. Елисеевой «Основания и пределы государственного административного контроля в сфере местного самоуправления» представляет собой комплексное исследование, в целом соответствующее основным требованиям, предъявляемым ВАК Российской Федерации к диссертациям, представленным на соискание ученой степени кандидата наук, а автор диссертации заслуживает присвоения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - «конституционное право; муниципальное право».

Отзыв подготовлен:

Кандидат юридических наук,
доцент, ведущий научный сотрудник
отдела конституционного права
Иркутского института законодательства
и правовой информации
им. М.М. Сперанского И.С. Суркова

Кандидат юридических наук,
доцент, заведующая отделом
административного и муниципального права
Иркутского института законодательства
и правовой информации
им. М.М. Сперанского Л.В. Гаврилова

Отзыв рассмотрен и одобрен на заседании Ученого совета ИОГНИКУ «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 12 марта 2012 года, решение № 03/12.

Директор ИОГНИКУ
«Институт законодательства
и правовой информации имени
М.М. Сперанского»,
кандидат юридических наук А.А. Петров